

DUE DATE SLIP**GOVT. COLLEGE, LIBRARY**

KOTA (Raj.)

Students can retain library books only for two weeks at the most.

BORROWER'S No.	DUE DATE	SIGNATURE

राज्यपाल का पद

डॉ० जे० आर० सिधौंच

[सम्प्रति प्रिन्सिप पैलो, भारतीय उच्च अनुसंधान संस्थान, राष्ट्रपति निवास, शिमला]
रीडर, राजनीति-विभाग, कुटुबेन विश्वविद्यालय
कुटुबेन

हरियाणा हिन्दी ग्रन्थ अकादमी

भारत सरकार के शिक्षा तथा समाज-कल्याण मंत्रालय की विश्व-विद्यालय स्तरीय ग्रन्थ-निर्माण योजना के अन्तर्गत हरियाणा हिन्दी ग्रन्थ अकादमी के तत्वावधान में रचित एवं प्रकाशित

Rajyapal ka Pad by Dr. J. R. Siwach has been brought out by Haryana Hindi Granth Akademi under a scheme sponsored by Ministry of Education and Social welfare (Department of culture), Government of India for the production of University level books and literature in regional languages.

प्रथम संस्करण : 1975

मुद्रित प्रतियां : 1500

मूल्य : दस रुपये (Rs. 10.00)

मुद्रक : मलहोत्रा प्रिंटिंग एण्ड पब्लिशिंग क० रजिस्टर 30-नी, चण्डीगढ़

प्रस्तावना

भारत के संविधान में प्रत्येक राज्य के लिए एक राज्यपाल की व्यवस्था है। राज्य की कार्यपालिका शक्ति राज्यपाल में निहित होती है, जो इस का प्रयोग संविधान के अनुसार या तो स्वयं अथवा अपने अधीनस्थ पदाधिकारियों के द्वारा करता है। राज्य की सरकार की समस्त कार्यपालिका कार्यवाही राज्यपाल के नाम में की जाती है।

राज्यपाल भी राष्ट्रपति की ही भांति अपने मन्त्रिमण्डल की सलाह पर कार्य करता है, किन्तु राज्यपालों को कुछेक मामलों में अपनी विवेकी शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। इन्हीं विवेकी शक्तियों के कारण राज्यपाल विशेषतया 1967 के बाद, आलोचना का विषय बने रहे हैं। प्रस्तुत पुस्तक में डा० जे० आर० सिन्हा ने 1950 में 1974 तक भारत के विभिन्न राज्यों में नियुक्त राज्यपालों के कृत्यों का तथ्ययुक्त एवं सगत विवेचन प्रस्तुत किया है।

आशा है यह पुस्तक आज की राजनीति के गन्दमं में राज्यपाल के पद को समझने में राजनीतिशास्त्र के अध्येताओं और सामान्य पाठकों के लिए उपयोगी सिद्ध होगी।

आर० सिन्हा

शिक्षामन्त्री, हरियाणा एवं अध्यक्ष,
हरियाणा हिन्दी ग्रन्थ अकादमी

६०७ १६/०१

निदेशक,
हरियाणा हिन्दी ग्रन्थ अकादमी

भूमिका

“The Indian Presidency” नामक अपनी पहली पुस्तक लिखने समय मुझे राज्यपाल के पद से सम्बन्धित महत्वपूर्ण सामग्री उपलब्ध हुई थी। उस समय मैंने यह निर्णय कर लिया था कि मैं इस विषय पर भी एक पुस्तक लिखूंगा। लेकिन समय के अभाव के कारण मुझे यह पुस्तक लिखने में कुछ विलम्ब हो गया जिसके लिए मैं अपने आप को भाग्यशाली समझता हूँ, क्योंकि 1967 से पहले जो पद परास्त तथा असन्तुष्ट राजनीतिज्ञों और अवकाश-प्राप्त अर्सेनिक सेवकों (Civil Servants) के लिए स्वर्ण समझा जाता था, वही पद 1967 के पश्चात् एक प्रकार से काँटा का ताज बन गया। इसका मुख्य कारण यह था कि इस चुनाव में कांग्रेस की सत्ता का एक जोरदार झटका लगा जिसके कारण आधे स अर्धक राज्या में विपक्षी दलों द्वारा मन्त्रिमंडल बनाये गये। इन राज्या में राज्यपालों ने जिन ढंग से अपनी शक्तियों का प्रयोग किया उसके कारण यह पद अत्यधिक विवादग्रस्त बन गया, क्योंकि भिन्न-भिन्न राज्यपालों ने भिन्न-भिन्न राज्यों में अपनी शक्तियों का प्रयोग अलग-अलग ढंग से किया। कुछेक राज्यों में तो उसी राज्यपाल ने भिन्न-भिन्न मन्त्रिमंडलों के समय अपने अधिकारों का प्रयोग जिस ढंग से किया उसके कारण ससद तथा ससद के बाहर उन की कड़ी आलोचना भी हुई, यहाँ तक कि उसके कारण कुछ राजनीतिज्ञों ने तो यह भी माग की कि राज्यपाल के पद को ही समाप्त कर दिया जाना चाहिए।

इस पुस्तक में 1950 से 1974 तक, जिस प्रकार से राज्यपालों ने अपने अधिकारों का प्रयोग किया है, उनका तुलनात्मक तथा विवेचनात्मक वर्णन किया गया है। यह वर्णन निष्पक्ष तथा तटस्थ दृष्टिकोण से किया गया है या नहीं इसका निर्णय तो पाठक ही कर सकते हैं, लेकिन मैंने अपनी आर में यथामभव ऐसा करने का प्रयास अवश्य किया है।

कुरुक्षेत्र विश्वविद्यालय तथा भारतीय उच्च अनुसंधान संस्थान, शिमला के पुस्तकालयों के कर्मचारियों से मुझे इस पुस्तक के लिखने में जो सहयोग मिला है, उसके लिए मैं उनका आभारी हूँ। मैं हरियाणा हिन्दी ग्रन्थ अकादमी के निदेशक डॉ० कृष्ण मधोक तथा अकादमी के अन्य कर्मचारियों का भी आभारी हूँ जिन्होंने इस पुस्तक के प्रकाशन में मेरी सहायता की है। भारतीय उच्च अनुसंधान संस्थान के निदेशक, डॉ० एस० सी० दुबे का भी मैं आभारी हूँ, जिन्होंने मुझे यह पुस्तक लिखने की प्रेरणा दी। अन्त में मैं अपनी धर्मपत्नी मुदेश तथा अपने दानो पुत्रों मजय और अजय के प्रति आभार प्रकट करता हूँ जिन्होंने इस पुस्तक को तैयार करने में मेरी सहायता की।

जे० आर० सिखांच

विषय-सूची

अध्याय

पृष्ठ

1	राज्यपाल की नियुक्ति, कार्यकाल, अर्हताएँ तथा वेतन	1-17
	नियुक्ति का दृग्	1
	नियुक्ति के लिए अर्हताएँ	10
	कार्यकाल	10
	पद की शपथ	11
	वेतन	12
	विशेषाधिकार	14
	अग्रता-क्रम	14
	शोक अवधी नियम	15
2	मुख्यमन्त्री की नियुक्ति	18-47
	नियुक्ति के लिए अर्हताएँ	18
	विधान सभा में एक दल का बहुमत तथा मुख्यमन्त्री की नियुक्ति	22
	विधान सभा में किसी भी राजनैतिक दल का बहुमत न होने पर मुख्यमन्त्री की नियुक्ति	22
	बहुमत जाँच-पड़ताल करने की पद्धति	23
	बहुमत जाँच-पड़ताल न करने का सिद्धांत	26
	राज्यपाल को स्थिति का अनुमान कब लगाया चाहिये	31
	सरकार का स्वायत्तत्व तथा मुख्यमन्त्री की नियुक्ति	35
	दल द्वारा नेता का चुनाव	39
3	मुख्यमन्त्री की वरत्तास्ती	48-57
	अविश्वास का प्रस्ताव	48
	राज्यपाल का भाषण और सरकार की हार	50
	अध्यक्ष के चुनाव में सरकार की हार	52
	मुख्यमन्त्री द्वारा विधान-सभा का सत्र बुलाने में इन्कार करना	52
	अष्टाचार के कारण वरत्तास्ती	62
	अनुच्छेद 356 के अधीन वरत्तास्ती	63
	मुख्यमन्त्री की वरत्तास्ती के परिणाम	68

विषय-सूची

अध्याय

पृष्ठ

1	राज्यपाल की नियुक्ति, कार्यकाल अर्हताएँ तथा वेतन	1-17
	नियुक्ति का ढग	1
	नियुक्ति के लिए अर्हताएँ	10
	कार्यकाल	10
	पद की शपथ	11
	वेतन	12
	विशेषाधिकार	14
	अग्रता-क्रम	14
	लोक सम्बन्धी नियम	15
2	मुख्यमन्त्री की नियुक्ति	18-47
	नियुक्ति के लिए अर्हताएँ	18
	विधान सभा में एक दल का बहुमत तथा मुख्यमन्त्री की नियुक्ति	22
	विधान सभा में किसी भी राजनैतिक दल का बहुमत न होने पर मुख्यमन्त्री की नियुक्ति	22
	बहुमत जीव-पडताल करने की पद्धति	23
	बहुमत जीव-पडताल न करने का मिद्धात	26
	राज्यपाल को स्थिति का अनुमान कब लगाना चाहिये	31
	सरकार का स्थायित्व तथा मुख्यमन्त्री की नियुक्ति	35
	दल द्वारा नेता का चुनाव	39
3	मुख्यमन्त्री की बरत्तास्तगी	48-57
	अविश्वास का प्रस्ताव	48
	राज्यपाल का भाषण और सरकार की हार	50
	अध्यक्ष के चुनाव में सरकार की हार	52
	मुख्यमन्त्री द्वारा विधान-सभा का सत्र बुलाने से इन्वार करना	52
	अष्टाचार के कारण बरत्तास्तगी	62
	अनुच्छेद 356 के अधीन बरत्तास्तगी	63
	मुख्यमन्त्री की बरत्तास्तगी के परिणाम	68

10	राज्यपाल का अभिभाषण देने तथा सन्देश भेजने का अधिकार	149-177
	सत्र आरम्भ होने का समय	149
	राज्यपाल तथा सन की अध्यक्षता	154
	अभिभाषण का माराश तथा मन्त्रिमण्डल की सलाह	157
	अभिभाषण की सर्वैधानिक सीमाएँ	162
	राज्यपाल का मापण सभा पटल पर रखा जाना	168
11	कानून बनाने से राज्यपाल का योग	178-203
	विधेयता को अनुमति देने का अधिकार	178
	यथा अनुमति देने के अधिकार का प्रत्यायोजन	
	त्रिज्या जा सकता है ?	183
	पुनर्विचार के लिये बिल वापस भेजने का अधिकार	184
	राष्ट्रपति की अनुमति के लिये विधेयन सुरक्षित रखने का अधिकार	184
	सर्वैधानिक सशोधन का अनुममर्थन तथा राज्यपाल की अनुमति	187
	मन्त्रिमण्डल की सलाह तथा अनुच्छेद 200	188
	कुछेक विधेयक पेश करने से पहले राज्यपाल की अनुमति	188
	अध्यादेश जारी करने का अधिकार	189
	यथा वजत अध्यादेश द्वारा पास किया जा सकता है ?	192
	अध्यादेश की स्वीकृति	194
12	राज्यपाल तथा शासन प्रबन्ध	204-212
	नियुक्ति का अधिकार	204
	पद से हटाने का अधिकार	208
	सरकारी कार्यवाही का संचालन	209
	राज्यपाल वतौर चॉन्मलर	209
	क्षमादान का अधिकार	210
13	राज्यपाल केन्द्रीय प्रतिनिधि के रूप में	213-228
	सर्वैधानिक मर्शानरी की विफलता का अर्थ	215
	राज्यपाल केन्द्रीय एजेंट के रूप में	223
परिशिष्ट		
	सन्दर्भ-ग्रन्थ-सूची	229
	पारिभाषिक-शब्दावली	233
	संकेतसूचि	239

मन्त्रियों की नियुक्ति तथा बरखास्तगी	76-85
नियुक्ति	76
मन्त्रियों की संख्या	79
मन्त्री की बरखास्तगी	80
राज्यपाल तथा मन्त्रिमंडल का परामर्श	86-97
कार्यकारी अधिकारों के प्रयोग का ढंग	86
ऐसे कार्य जहाँ राज्यपाल मन्त्रिमंडल की सलाह को रद्द कर सकता है	88
राज्यपाल तथा विधानपालिका की बनावट	98-108
नामांकन का अधिकार	98
नामांकन की श्रृंखलाएँ	98
नामांकन का समय	103
मदन्तों की अनर्हता	103
मदन्तों को अपथ्य दिलाना	106
विधानपालिका का सत्र बुलाने का अधिकार	109-125
मुख्यमन्त्री की सलाह पर सत्र बुलाना	111
मुख्यमन्त्री के परामर्श के बिना सत्र बुलाना	124
सत्रावसान का अधिकार	126-135
मुख्यमन्त्री की सिफारिश पर सत्रावसान	126
अध्यक्ष जारी करने के लिए सत्रावसान	131
सत्रावसान तथा अध्यक्ष ने परामर्श	131
सत्रावसान के आरम्भ होने का समय	132
अनिश्चित काल के लिए स्थगन तथा सत्रावसान	132
विधान-सभा भंग करने का अधिकार	136-148
विधान-सभा में मुख्यमन्त्री का बहुमत तथा विधान-सभा को भंग करना	137
मुख्यमन्त्री का सन्देशजनक बहुमत होने पर विधान-सभा को भंग करना	138
मुख्यमन्त्री का बहुमत न होने पर विधान-सभा का विघटन	141
विधान-सभा विघटन की सिफारिश स्वीकार करने या रद्द करने के आग्रह	142
विधान-सभा विघटन के पश्चात् मन्त्रिमंडल की स्थिति	144

10	राज्यपाल का अभिभाषण देने तथा सन्देश भेजने का अधिकार	149-177
	सत्र आरम्भ होने का समय	149
	राज्यपाल तथा सत्र की अध्यक्षता	154
	अभिभाषण का सारांश तथा मन्त्रिमण्डल की मताह	157
	अभिभाषण की संवैधानिक सीमाएँ	162
	राज्यपाल का भाषण सभा घटने पर रखा जाना	168
11	कानून बनाने में राज्यपाल का योग	178 203
	विधेयका को अनुमति देने का अधिकार	178
	यथा अनुमति देने के अधिकार का प्रत्यायोजन किया जा सकता है ?	183
	पुनर्विचार के लिये बिल वापस भेजने का अधिकार	184
	राष्ट्रपति की अनुमति के लिये विधेयक सुरक्षण रखने का अधिकार	184
	संवैधानिक मसौदा का अनुसमर्थन तथा राज्यपाल की अनुमति	187
	मन्त्रिमण्डल की सलाह तथा अनुच्छेद 200	188
	बुटेक विधेयक पेश करने से पहले राज्यपाल की अनुमति	188
	अध्यादेश जारी करने का अधिकार	189
	यथा वजत अध्यादेश द्वारा पास किया जा सकता है ?	192
	अध्यादेश की स्वीकृति	194
12	राज्यपाल तथा शासन प्रबन्ध	204-212
	नियुक्ति का अधिकार	204
	पद से हटाने का अधिकार	208
	मरवारी कार्यवाही का संचालन	209
	राज्यपाल बनौर चान्सलर	209
	क्षमादान का अधिकार	210
13	राज्यपाल केन्द्रीय प्रतिनिधि के रूप में	213-228
	संवैधानिक मशीनरी की विफलता का अर्थ	215
	राज्यपाल केन्द्रीय एजेंट के रूप में	223

परिशिष्ट

सन्दर्भ-ग्रन्थ-सूची	229
पारिभाषिक-शब्दावली	233
संकेतसूचि	239

राज्यपाल की नियुक्ति कार्यकाल अर्हताएं तथा वेतन

नियुक्ति का ढग

1 प्रत्यक्ष चुनाव संविधान के अनुच्छेद 155 के अनुसार राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। संविधान सभा की प्रांतीय समिति ने इस संबंध में यह सिफारिश की थी कि राज्यपाल का चुनाव वयस्क मताधिकार के आधार पर प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा किया जाना चाहिये।¹ परन्तु जब प्रारूप समिति ने इस विषय पर विचार किया तो उस के कुछ सदस्यों ने यह कहा कि यदि राज्यपाल तथा मुख्यमंत्री दोनों को ही प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित किया गया तो उन दोनों में झगडा होने की संभावना हो सकती है, जिसके परिणामस्वरूप शासन प्रबन्ध में गतिरोध पैदा हो सकता है।² इसलिए उन्होंने यह सुझाव दिया कि राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा उन चार नामों में से की जाये जो विधान-सभा द्वारा, और जहाँ विधानपालिका द्विसदनात्मक हो वहाँ विधान-सभा तथा विधान परिषद् के सदस्यों की संयुक्त बैठक में सानुपातिक प्रतिनिधित्व की एकल संक्रमणीय पद्धति के आधार पर, चुने जाएँ।³ लेकिन तदुपरान्त जब विरोध समिति ने राज्यपालों की नियुक्ति के बारे में पुनर्विचार किया तो उसने यह सिफारिश की कि उन की नियुक्ति के लिए नामिका की कोई आवश्यकता नहीं, उन की नियुक्ति प्रत्यक्ष रूप से राष्ट्रपति द्वारा की जानी चाहिए।⁴ अतः जब संविधान सभा ने संविधान के प्रारूप के अनुच्छेद 131 पर विचार किया तो उस समय उसके सामने, राज्यपालों की नियुक्ति के संबंध में निम्नलिखित तीन प्रस्ताव थे

1. वे जनता द्वारा वयस्क मताधिकार के आधार पर प्रत्यक्ष रूप से चुने जाने चाहियें।

2. वे राष्ट्रपति द्वारा, नामिका के उन चार नामों में से नियुक्त किये जाने चाहियें जो विधानपालिका द्वारा सानुपातिक प्रतिनिधित्व की एकल संक्रमणीय पद्धति द्वारा चुने गए हों।

3. वे प्रत्यक्ष रूप से राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किए जाने चाहियें।

प्रत्यक्ष चुनाव : यह प्रस्ताव कि राज्यपाल का चुनाव जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से वयस्क मताधिकार के आधार पर हो, निम्नलिखित कारणों से अस्वीकार कर दिया गया :

- (i) ऐसा करने से राज्यपाल तथा मुख्यमंत्री में भगड़े के बढ़ जाने की संभावना हो सकती थी, और भगड़ा होने पर राज्यपाल यह कह सकता था कि वह राज्य की सारी जनता द्वारा चुना गया है, जबकि मुख्यमंत्री केवल विधान-सभा में बहुमत दल का नेता ही है। इसलिए वह मुख्यमंत्री के परामर्श के अनुसार काम करने से इन्कार कर सकता था।⁵
- (ii) संविधान द्वारा वास्तविक शक्तियाँ मुख्यमंत्री तथा उस के मन्त्रिमण्डल को दी गई हैं, अतः राज्य के प्रमुख राजनैतिक नेता मंत्री बनना चाहेंगे न कि राज्यपाल। उसके परिणामस्वरूप राज्य का सत्ताकेंद्र दल-साधारण व्यक्ति को ही राज्यपाल के चुनाव के लिए खड़ा करेगा और राज्यपाल माधारणतया मुख्यमंत्री द्वारा मनोनीत किया हुआ व्यक्ति होगा। ऐसे साधारण व्यक्ति के चुनाव में प्रान्त द्वारा इतना अधिक व्यय करना उचित नहीं समझा गया।⁶
- (iii) इस तथ्य को भी ध्यान में रखा गया कि प्रान्तों तथा देश में सफल संसदीय प्रणाली के लिए एक निरपेक्ष संवैधानिक तथा नाममात्र की कार्यपालिका की आवश्यकता है। यदि राज्यपाल का प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा चुनाव किया गया तो वह राजनैतिक दलबन्दी के चाना-वरण में फँस जायेगा और निरपेक्ष संवैधानिक कार्यपालिका के रूप में कार्य नहीं कर सकेगा।⁷
- (iv) इस के अतिरिक्त इस बात की भी संभावना थी कि यदि राज्यपाल का चुनाव किया गया तो वह माधारणतया अल्पसंख्यक जाति से नहीं होगा। जवाहरलाल नेहरू यह चाहते थे कि अल्पसंख्यक जाति के उन व्यक्तियों को भी राज्यपाल बनने का अवसर मिलना चाहिए जो योग्य हैं, और ऐसा केवल तब ही हो सकता था जब उनके चुनाव के स्थान पर उन्हें राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत किया जाये।⁸
- (v) प्रत्यक्ष चुनाव के विरुद्ध यह तर्क भी दिया गया कि दूसरे राज्यों में रहने वाले उन प्रतिष्ठित व्यक्तियों को राज्यपाल बनाना अधिक अच्छा होगा जिन्होंने सक्रिय राजनीति में भाग लिया हो। ऐसे व्यक्ति दिन-प्रति-दिन के ध्यान में कम से कम हस्तक्षेप करेंगे और सरकार को अधिक से अधिक सहयोग दे सकेंगे।⁹

नामिका पद्धति : संविधान सभा के कुछ सदस्यों ने प्रत्यक्ष चुनाव के स्थान पर यह मुझाव भी दिया था कि विधानपालिका द्वारा सानुपातिक प्रतिनिधित्व की

एकल सक्षमणीय पद्धति के आधार पर तीन या चार व्यक्तियों का चुनाव किया जाये। इस नामिका में तो राष्ट्रपति किसी एक व्यक्ति को राज्यपाल मनोनीत करे। परन्तु इस नामिका पद्धति के मुभाव को भी निम्नलिखित कारणों से अस्वीकार कर दिया गया

- (i) मान लीजिये राज्य की विधानपालिका चार या पाँच नामों की नामिका, राष्ट्रपति के सामने, राज्यपाल की नियुक्ति के लिए प्रस्तुत करती है और यदि राष्ट्रपति उन नामों में से पहले नाम का छाड़ कर दूसरे या तीसरे नाम वाले व्यक्ति को राज्यपाल नियुक्त कर दे तो ऐसी स्थिति में विधानपालिका उस राज्यपाल को इस लिए पसन्द नहीं करेगी क्योंकि वह उन द्वारा मुभाया गया प्रथम उम्मीदवार नहीं था।⁹ इस प्रकार मन्त्रियों या विधानपालिका तथा नये राज्यपाल के पारस्परिक संबंध मधुर नहीं होंगे।¹⁰ अतः विधानसभा तथा राज्यपाल, मन्त्रिमण्डल तथा राज्यपाल, केन्द्र तथा राज्यों के बीच मधुर संबंध बनाने के लिए राष्ट्रपति के पास कोई और विकल्प नहीं होता सिवाय इस के कि वह उस व्यक्ति को राज्यपाल नियुक्त करे जिसे विधानपालिका में सब से अधिक मत मिले हैं, और नामिका में जिसका नाम सब से प्रथम है। यदि वह ऐसा नहीं करता तो उस से केन्द्र और राज्यों में संबंधों में तनाव घाने का डर था। दूसरे शब्दों में, इस का अर्थ यह होता कि केन्द्र तथा राज्यों के आपसी संबंधों को मधुर बनाए रखने के लिए राष्ट्रपति को उस व्यक्ति को ही राज्यपाल नियुक्त करना पड़ता जो नामिका में प्रथम होता।¹¹

- (ii) यह भी महसूस किया गया कि देश की एकता बनाए रखने के लिए यह आवश्यक है कि केन्द्रीय सरकार का प्रान्तों पर नियन्त्रण बना रहे और यदि राष्ट्रपति के लिए यह अनिवार्य कर दिया जाता कि वह केवल नामिका में दिए गए नामों में से ही राज्यपाल की नियुक्ति करेगा तो उस अवस्था में ऐसा न हो पाता, क्योंकि राज्यपाल का वास्तविक चुनाव विधानपालिका के हाथ में होता न कि राष्ट्रपति के हाथ में। अतः यह आवश्यक समझा गया कि राज्यपाल की नियुक्ति में राष्ट्रपति को पूर्ण स्वतन्त्रता हो और विधानपालिका का उस पर कोई प्रभाव न हो। इस के अतिरिक्त यह भी आवश्यक समझा गया कि किसी ऐसे व्यक्ति को प्रान्त का राज्यपाल नियुक्त नहीं किया जाना चाहिए जो स्वयं उसी प्रान्त का रहने वाला हो। अतः यही उचित समझा गया कि राज्यपाल की नियुक्ति में राष्ट्रपति को पूर्ण स्वतन्त्रता होनी चाहिए।¹²

मनोनयन प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष चुनाव की पद्धतियों को रद्द करने के परवान् सविधान सभा के सदस्यों ने यह निर्णय किया कि राज्यपाल की नियुक्ति

राष्ट्रपति द्वारा की जानी चाहिये। यहाँ यह बात ध्यान देने योग्य है कि भारत के समान कॅनेडा के संविधान के अनुसार राज्यपालों की नियुक्ति वहाँ के गवर्नर जनरल द्वारा मंत्रिमण्डल के परामर्श से की जाती है।¹³

नियुक्ति की इस पद्धति के समर्थन में बोलते हुए कृष्णास्वामी अय्यर ने जो कि प्रारूप समिति के प्रमुख सदस्य थे कहा, कि साधारणतया भारत सरकार राज्यपालों की नियुक्ति करते समय प्रान्तीय मन्त्रिमण्डल से परामर्श करेगी¹⁴ और जो राज्यपाल इस प्रकार से नियुक्त किए जायेंगे वे निर्वाचित राज्यपालों से अधिक अच्छे होंगे, क्योंकि यह संभव है कि ऐसे राज्यपालों का संबंध किसी भी राजनैतिक दल से न हो। ऐसे व्यक्ति मन्त्रिमण्डल के मित्र तथा मध्यस्थ के रूप में अधिक लाभदायक सिद्ध हो सकते हैं।¹⁵ नेहरू जी का भी यही मत था और उन्होंने यह कहा भी था कि हो सकता है कि राज्यपाल की नियुक्ति करते समय केन्द्रीय सरकार राज्य सरकार से परामर्श करे।¹⁶

बी० आर० अम्बेडकर ने, जो कि प्रारूप समिति के अध्यक्ष थे, इस विषय पर बोलते हुए कहा कि राज्यपाल के चुनाव के विरुद्ध यह तर्क दिया गया है कि ऐसा करने से मुख्यमंत्री तथा राज्यपाल के बीच झगड़ा होने की संभावना है। जहाँ तक मेरा (अम्बेडकर) संबंध है मैं इस विचार से सहमत नहीं हूँ और न ही मैं इस तर्क से प्रभावित हुआ हूँ, क्योंकि मैं इस बात को नहीं मानता कि राज्यपाल का चुनाव होने के कारण मुख्यमंत्री तथा राज्यपाल के बीच प्रतिस्पर्धा हो जायेगी। ऐसा इसलिए नहीं हो सकता क्योंकि मुख्यमंत्री का चुनाव तो नीति के आधार पर होगा, लेकिन राज्यपाल का चुनाव नीति के आधार पर संभव नहीं, क्योंकि उसके पास कोई शक्ति नहीं है। जहाँ तक मैं समझता हूँ राज्यपाल का चुनाव उस के व्यक्तित्व के आधार पर होगा। इसलिए यदि हम राज्यपाल के चुनाव के सिद्धान्त को भी मानें तो भी मुख्यमंत्री और राज्यपाल में झगड़े की कोई संभावना नहीं।¹⁷

अतः पद के सभी पहलुओं पर विचार करने के पश्चात् यह निर्णय किया गया कि राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा ही की जानी चाहिये। परन्तु प्रश्न यह उठता है कि इस प्रकार से नियुक्ति की जाने की पद्धति द्वारा संविधान निर्माताओं की आशाएँ कहाँ तक पूरी हुई हैं। मनोनयन के पक्ष में तथा चुनाव के विरुद्ध एक तर्क यह दिया गया था कि यदि राज्यपाल का चुनाव हुआ तो वह किसी न किसी राजनैतिक दल के उम्मीदवार के तौर पर चुनाव लड़ेगा और यदि उसे राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत किया गया तो वह हो सकता है कि वह एक ऐसा व्यक्ति हो जिस का किसी भी राजनैतिक दल ने संबंध न हो। परन्तु संविधान निर्माताओं की ये आशाएँ पूरी नहीं हो सकीं क्योंकि पिछले 24 वर्षों में साधारणतया ऐसे व्यक्तियों को ही राज्यपाल नियुक्त किया गया जो राजनैतिक दल (कांग्रेस) से संबंध रखते थे। यहाँ तक कि कुछ राज्यपाल तो ऐसे थे जो राज्यपाल होते हुए भी सक्रिय राजनीति में भाग लेते रहे तथा राजनैतिक भाषण देते रहे हैं। उदाहरणतः श्री अजीत प्रसाद जैन ने केरल का राज्यपाल होते हुए, प्रधानमंत्री लाल बहादुर शास्त्री की मृत्यु के पश्चात्, प्रधानमंत्री के चुनाव में

विशेष रूप से सक्रिय भाग लिया और श्रीमती दन्दा गांधी का खुलकर समर्थन किया तथा मोरारजी भाई का विरोध किया।¹⁸ इसी प्रकार अजीत प्रसाद जैन ने केरल का राज्यपाल होते हुए यह कहा था कि वामपन्थी कम्युनिस्ट नेता नम्बूदरीपाद की नीति 'भारत विराधी' है एवं अधिकतर वामपन्थी कम्युनिस्ट इसी नीति पर चलते हैं, और कम्युनिस्ट दल केवल दिखावे के लिए प्रतिरक्षा सवधी प्रयत्नों में भाग ले रहा है। उन्होंने यह भी कहा था कि नम्बूदरीपाद तथा उनके मित्र यह चाहते हैं कि आजाद कश्मीर पाकिस्तान को और अक्मादचिन चीन को दे दिया जाये। इसलिए उन्होंने केन्द्रीय गृहमंत्री गुलजारी लाल नन्दा द्वारा वामपन्थी कम्युनिस्टों को जेल में दिए जाने का समर्थन किया।¹⁹ एन० बी० गेंडगिल ने पंजाब का राज्यपाल हात हुए इसी प्रकार राजनैतिक भाषण दिए थे। उदाहरणतः उन्होंने मुक्तनगर में हरिजनों में कहा था कि वे किसी भी राजनैतिक दल के दबाव या प्रभाव में न आये और अपने मत का प्रयोग स्वतन्त्र रूप से करें। आगे चलकर उन्होंने कहा कि यदि प्रधानमंत्री नेहरू की सरकार नहीं बनी तो विश्व शांति को खतरा पैदा हो जायेगा।²⁰ मैसूर के राज्यपाल धमवीर ने एक ऐसे समारोह को अध्यक्षता की जिसमें तुलसीदास दत्ता का कांग्रेस ससदीय दल के सचिव निर्वाचित होने पर स्वागत किया गया था।²¹ यहाँ तक कि बी० के० नेहरू ने भी जो असम के राज्यपाल थे अपने कार्यकाल के दौरान कांग्रेस के पक्ष में दो लेख लिखे।²² जब 1967 का चुनाव हुआ तो उस समय राजस्थान के राज्यपाल सम्पूर्णानन्द ने स्पष्टतया यह कहा कि केवल कांग्रेस ही देश में स्थायी सरकार बना सकती है।²³ अजीत प्रसाद जैन ने प्रधानमंत्री के चुनाव में जो भाग लिया था, उस पर टिप्पणी करने हुए श्रीप्रकाश ने जो असम, बम्बई तथा महाराष्ट्र के राज्यपाल रहे हैं कहा, कि "इस बात से इन्कार नहीं किया जा सकता कि जब तक कोई भी व्यक्ति किसी पद पर है तब तक उसे उस पद द्वारा निर्धारित की गई सीमाओं में ही रहना चाहिये, चाहे वे कितनी ही कष्टदायक क्यों न हों। मुझे अजीत प्रसाद जैन के साथ सहानुभूति तो है परन्तु मेरा विचार है कि उन्हें राज्यपाल के पद पर रहते हुए विवादग्रस्त राजनीति में भाग नहीं लेना चाहिये था।"²⁴

लेकिन अजीत प्रसाद जैन इस दृष्टिकोण से सहमत नहीं थे। उन्होंने अपने पक्ष में कहा, कि जब उन्हें राज्यपाल नियुक्त किया गया था तो उस समय उन्होंने यह स्पष्ट कर दिया था कि अगले चुनाव होने से पहले वे राज्यपाल के पद से त्यागपत्र दे कर सक्रिय राजनीति में भाग लेना आरम्भ कर देंगे। उन्होंने अपनी अनेक प्रेस वार्ताओं में भी इस दिशा में संकेत दिए थे। इसलिए वे इस बात को नहीं मानते कि राज्यपाल नियुक्त होने के पश्चात् उन्होंने सक्रिय राजनीति से सत्यास ले लिया था।²⁵ उन्होंने आगे चलकर यह भी कहा कि राज्यपालों के लिए कोई एक जैसी आचरण-संहिता (कोड ऑफ कंडक्ट) नहीं है। अमेरिका के राज्यपाल भी राष्ट्रपति के चुनाव में भाग लेते हैं। क्या उस (अजीत प्रसाद जैन) जैसे राज्यपाल को जो राजनैतिक निर्णयों तथा केन्द्रीय सरकार की अनेक समितियों में सक्रिय भाग लेना है, संयुक्त राज्य अमेरिका के

राज्यपालों के समान नहीं समझा जाना चाहिये।¹²⁶ यहां पर यह तथ्य ध्यान में रखने योग्य है कि जब डा० राजेन्द्रप्रसाद भारत के राष्ट्रपति थे उस समय उन्होंने यह प्रयत्न किया था कि राज्यपाल सक्रिय राजनीति में भाग न लें। उदाहरणतः एक व्यक्ति राज्यपाल होते हुए भी अखिल भारतीय कांग्रेस समिति का सदस्य बनना चाहते थे, लेकिन राष्ट्रपति ने उन्हें ऐसा करने की आज्ञा नहीं दी।¹²⁷ इसी प्रकार एक राज्यपाल अपने राज्य की राजनीति में भाग लेने के लिए राजनैतिक दौरे करते थे, जब यह राष्ट्रपति को यह मान्यता हुआ तो उन्होंने राज्यपाल को ऐसा करने से रोक दिया। जो राज्यपाल इन प्रतिघटनों को नहीं मानते थे उन्हें त्यागपत्र देना पड़ा।¹²⁸ लेकिन डा० राजेन्द्र प्रसाद को भी इस दिशा में आंशिक सफलता ही मिली क्योंकि उस समय भी कुछ राज्यपाल ऐसे थे जो कांग्रेस के पक्ष में ऐसे भाषण दे दिया करते थे जो राजनैतिक दृष्टि से साधारणतया एक राज्यपाल को नहीं देने चाहिये।¹²⁹

यहाँ पर यह चर्चा करना भी आवश्यक है कि यदि राजनैतिक व्यक्तियों को राज्यपाल नियुक्त किया जायेगा तो उन का संबंध अवश्य ही राजनैतिक दलों से होगा और श्रीप्रकाश का विचार है, कि "राजनैतिक जीवन से संबंध रखने वाले व्यक्तियों को राज्यपाल नियुक्त किया जाना उचित है, लेकिन उन मन्त्रियों को जो चुनाव में पराजित हो गये हैं, राज्यपाल नियुक्त नहीं किया जाना चाहिये। जो व्यक्ति राज्यपाल नियुक्त हों, उन्हें चाहिये कि वे मन्त्रिय राजनीति से सन्यास ले लें। वे राष्ट्रपति या उपराष्ट्रपति तो बन सकते हैं लेकिन इन के अतिरिक्त उन्हें कोई भी अन्य पद स्वीकार नहीं करना चाहिये। यदि यह प्रथा स्थापित हो जाये तो वे व्यक्ति जो केन्द्र में मन्त्री रहने के पश्चात् राज्यपाल बनें हों बड़ी आसानी से दलगत राजनीति से ऊपर उठ सकते हैं। यदि राज्यपाल कुछ समय के पश्चात् स्वयं ही मन्त्री बन जायें तो इस पद की प्रतिष्ठा को धक्का पहुँचता है।"¹³⁰

लेकिन यह खेद की बात है कि अमल में ऐसा नहीं होता और हमें अनेक ऐसे उदाहरण मिलते हैं जहाँ पर राज्यपाल अपना कार्यकाल पूरा करने के पश्चात् या तो मन्त्री बनें हैं या उन्होंने कोई और पद स्वीकार कर लिया। उदाहरणतः विश्वनाथ दाम उत्तर प्रदेश के राज्यपाल रहने के पश्चात् उड़ीसा के मुख्यमंत्री बने। अजीत प्रसाद जैन ने केरल का गवर्नर रहने के पश्चात् लोकसभा का चुनाव लड़ा। श्रीमती विजयलक्ष्मी पट्टिन्न चम्बई की राज्यपाल रहने के पश्चात् मंसद सदस्य बनीं। हरेकृष्ण मेहता वरुण के राज्यपाल रहने के पश्चात् 1958 में उड़ीसा के मुख्यमंत्री बने। उड़ीसा के भूतपूर्व राज्यपाल बाई० एम० मुखर्जीकर बाद में एक पब्लिक सैक्टर कम्पनी के अध्यक्ष बने। बिहार के भूतपूर्व राज्यपाल डी० के० बरुआ केन्द्र में मन्त्री नियुक्त किए गए। यदि राज्यपाल के पद की प्रतिष्ठा को बनाये रखना है तो उसके लिए यह आवश्यक है कि राज्यपाल को अपना कार्यकाल पूरा करने के पश्चात्, राष्ट्रपति या उपराष्ट्रपति के पद को छूटकर, किसी और पद को स्वीकार करने की आज्ञा नहीं होनी चाहिये। लेकिन ऐसा करने से पहले यह सुझाव दिया जाता है कि राज्यपाल को भी राष्ट्रपति

की तरह मे उसके पद के अनुसार पेन्शन मिलनी चाहिये नाकि रिटायर होने के पश्चात् वह सम्मानपूर्वक अपना जीवन व्यतीत कर सके। यह मुझाव कि राज्यपाल के पदमुक्त होने के पश्चात् उसे पेन्शन मिलनी चाहिये, प्राक्सर क० टी० शाह ने मविधान सभा में भी रखा था³¹, परन्तु इसे रद्द कर दिया गया।³² राज्यपाल के पद की प्रतिष्ठा की बनाए रखने के लिए पराजित, असन्तुष्ट तथा बदनाम राजनीतिज्ञों को भी राज्यपाल नियुक्त नहीं किया जाना चाहिए, क्योंकि ऐसे व्यक्ति सविज्ञान की रक्षा नहीं कर सकते।³³ इस प्रकार के बहुत से उदाहरण मिलते हैं जब कि पराजित राजनीतिज्ञों का राज्यपाल नियुक्त किया गया। एडमिनिस्ट्रेटिव रिकॉन्स कमिशन ने अपनी रिपोर्ट में ठीक ही कहा है, कि 'पिछले 19 वर्षों में जिन व्यक्तियों को राज्यपाल नियुक्त किया गया उन में से अधिकतर ऐसे थे जिन्हें राज्यपाल नियुक्त नहीं किया जाना चाहिए था। ठीक प्रकार के व्यक्तियों की कमी के कारण नहीं बल्कि राज्यपाल के पद की महत्वहीन बनाने के लिए ऐसा किया गया। इस पद को आराम की नौकरी समझ कर केन्द्र में सत्तारूढ़ दल ने अपने दल के बड़े राजनीतिज्ञों को अधिकतर राज्यपाल नियुक्त किया है।'³⁴ अतः केन्द्रीय सरकार का राज्यपाल के पद के प्रति अपने व्यवहार में काफी परिवर्तन लाना चाहिये। इस पद को आराम की नौकरी न समझ कर, मधीय सरकार का एक महत्वपूर्ण पद समझा जाना चाहिए और केवल ऐसे व्यक्तियों को जा योग्य हो यह पद दिया जाना चाहिये। इसका अर्थ यह नहीं है कि यह पद उन्हें नहीं दिया जाना चाहिये जिन्होंने राजनीति में सक्रिय भाग लिया हो, बल्कि इसका अर्थ यह अवश्य है कि केन्द्र में सत्तारूढ़ दल को केवल अपने ही दल से सम्बंधित राजनीतिज्ञों का राज्यपाल नहीं बनाना चाहिये। यदि किसी अन्य राजनैतिक दल में कोई योग्य व्यक्ति हो तो उसे भी राज्यपाल नियुक्त कर देना चाहिये।

यहाँ पर इस बात की चर्चा करनी भी आवश्यक है कि उन राज्यपालों में से जो भूतपूर्व असैनिक कर्मचारी थे कुछ ऐसे राज्यपाल हुए हैं जो अच्छे राज्यपाल नहीं थे और कुछ ऐसे व्यक्ति जो भूतपूर्व राजनीतिज्ञ थे, अच्छे राज्यपाल सिद्ध हुए हैं। अतः हम कह सकते हैं कि राज्यपाल की नियुक्ति के समय व्यक्ति की योग्यता को अधिक महत्व दिया जाना चाहिये।

नामांकन के पक्ष में दूसरा तर्क यह था कि राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति राज्यसरकार के परामर्श से करेगा और ऐसा व्यक्ति जो केन्द्रीय सरकार तथा राज्य-सरकार दोनों की स्वीकृत हो, केन्द्र तथा राज्यों के बीच मधुर सम्बन्ध बनाने में सहायक होगा। 1950-67 के बीच इस प्रकार की प्रथा अवश्य रही है जबकि केन्द्र ने राज्य सरकार के परामर्श से राज्यपालों की नियुक्ति की है। लेकिन उस समय केन्द्र तथा राज्यों में कांग्रेस का ही शासन था। 1967 के चुनाव के पश्चात् जब कुछ प्रांतों में गैर-कांग्रेसी सरकारें बनीं तो उस समय इस प्रथा को छोड़ दिया गया। उदाहरण पश्चिमी बंगाल में संयुक्त मोर्चे की सरकार ने धर्मवीर की नियुक्ति का विरोध किया, लेकिन फिर भी उन्हें राज्यपाल नियुक्त कर दिया गया।³⁵ जब

संयुक्त मोर्चे की सरकार ने धर्मवीर को छुट्टी पर जाने के लिए विवश कर दिया तो फिर से यह प्रश्न उठा कि राज्यपाल किस को बनाया जाये। संयुक्त मोर्चे की सरकार ने इस सम्बन्ध में कुछ नामों का मुद्दा दिया जिन्हें प्रधानमंत्री ने रद्द कर दिया।³⁶ इसी प्रकार 1967 में नित्यानन्द कानूनगो को साहामाया प्रसाद मिन्हा के मन्त्रीमंडल की इच्छा के विरुद्ध विहार का राज्यपाल नियुक्त किया गया।³⁷ हरियाणा में भी 1967 में तत्कालीन मुख्यमंत्री राववीरेन्द्र सिंह ने राज्यपाल की नियुक्ति के बारे में कुछ नामों का मुद्दा दिया था जिन्हें केन्द्रीय सरकार ने मानने से इन्कार कर दिया था।³⁸ जब राज्य में सत्तारूढ़ दल की इच्छा के विरुद्ध राज्यपाल की नियुक्ति की जाये तो उस से केन्द्र तथा राज्य के सम्बन्धों में तनाव होने की सम्भावना है। इसके अतिरिक्त ऐसा करने से राज्यपाल तथा मन्त्रीमण्डल के सम्बन्ध भी ठीक नहीं रहते। यही कारण है कि केन्द्रीय सरकार पर प्रायः यह दोष ठीक ही लगाया जाता है कि वह राज्यपालों की नियुक्ति में दोहरी नीति अपनाती है। प्रोफेसर के.टी. शाह का यह सन्देह ठीक ही था कि राज्यपालों की नियुक्ति के सम्बन्ध में भारतवर्ष में किसी प्रकार की प्रथा का स्थापित होना सन्देहजनक है।

कुछ व्यक्ति ऐसे भी हैं जो राज्यपालों की नियुक्ति राज्यसरकारों के परामर्श से किए जाने के विरुद्ध हैं, तथा इस परम्परा को समाप्त करना चाहते हैं।³⁹ लेकिन एडमिनिस्ट्रेटिव रिकार्म्स कमिशन उन से सहमत नहीं है। उस ने मिफारिश की है, कि "राज्यपालों की नियुक्ति, राज्य सरकारों के परामर्श से की जानी ठीक है। लेकिन कुछ लोग इस प्रथा को इसलिए समाप्त करना चाहते हैं क्योंकि संविधान में राज्यपालों की नियुक्ति राज्य सरकारों के परामर्श से किए जाने की कहीं भी चर्चा नहीं है। इस के अतिरिक्त उन के अनुसार यह प्रथा इसलिए भी हानिकारक हो सकती है क्योंकि ऐसा करने से मुख्यमंत्री ऐसे व्यक्तियों को राज्यपाल नियुक्त करवाना चाहेंगे जो उन के आज्ञाकारी हों। वह यह भी तर्क देते हैं कि राज्यपाल का कार्यकाल तो पांच वर्ष का है लेकिन मुख्यमंत्री का कोई निश्चित कार्यकाल नहीं है। अतः उस व्यक्ति के साथ परामर्श करने का कोई विशेष महत्त्व नहीं जो राज्यपाल की नियुक्ति के समय मुख्यमंत्री है, क्योंकि हो सकता है, कि कुछ समय पश्चात् वह व्यक्ति मुख्यमंत्री न रहे। लेकिन एडमिनिस्ट्रेटिव रिकार्म्स कमिशन ने उन तर्कों के बावजूद यह मिफारिश की है कि राज्यपाल की नियुक्ति ने पहले मुख्यमंत्री से परामर्श करना लाभदायक है क्योंकि ऐसा न करने से राज्यपाल का कार्य और भी अधिक कठिन हो जावेगा। इसलिए हम राज्यपाल की नियुक्ति से पहले मुख्यमंत्री से परामर्श करने की जो उन समय प्रथा है उसे समाप्त करने की मिफारिश नहीं करते। लेकिन फिर भी हम उन पर बल अवश्य देंगे कि योग्य व्यक्तियों को राज्यपाल नियुक्त करने का पूर्ण उत्तरदायित्व केन्द्रीय सरकार पर है और मुख्यमंत्री के साथ परामर्श करने से यह उत्तरदायित्व कम नहीं हो जाता।"⁴⁰

राष्ट्रपति द्वारा राज्यपाल की नियुक्ति के पक्ष में तीव्र तर्क यह था कि इस ने प्रांतीय पृथक्तावादी प्रवृत्तियों को दवाने में सहायता मिलेगी।⁴¹ लेकिन यह बात

समझ में नहीं आती कि राज्यपालों की नियुक्ति की इस पद्धति से यह उद्देश्य कैसे पूरा हो जायेगा।

अतः यह कहा जा सकता है नियुक्ति की इस पद्धति के पक्ष में तर्क यह है कि यह कम खर्चीली है, अल्पमर्याद जाति के लोगों को राज्यपाल नियुक्त किया जा सकता है। इसमें केन्द्रीय सरकार का प्रभुत्व तथा प्रभाव बना रहता है तथा राज्य के बाहर के व्यक्ति को राज्यपाल बनाया जा सकता है।⁴² लेकिन इन लाभों के होते हुए भी यह अनुभव किया जा रहा है कि नियुक्ति की इस पद्धति में कुछ परिवर्तन करने की आवश्यकता अवश्य है और समझ में तथा समझ से बाहर, बार-बार यह मांग की गई है तथा इस सम्बन्ध में निम्नलिखित सुझाव दिए गए हैं

- (i) राज्यपाल की नियुक्ति केवल राज्य सरकार की सहमति में होनी चाहिए।⁴³
- (ii) उस की नियुक्ति राष्ट्रपति, राज्य सरकार द्वारा तैयार की हुई नाम-सूची में से करे।⁴⁴
- (iii) उस की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा उस नामसूची में से की जानी चाहिये जो केन्द्रीय सरकार ने समक्षीय विपक्ष के परामर्श से तैयार की हो।⁴⁵
- (iv) राज्यपालों की नियुक्ति का अनुमोदन मसद द्वारा किया जाना चाहिये।⁴⁶
- (v) राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा उस नामावली में से की जानी चाहिये जो राष्ट्रपति की उस परामर्शदात्री समिति द्वारा तैयार की जाये जिस में सर्वोच्च न्यायालय के अध्यक्ष प्रांत न्यायाधीश हों।
- (vi) राज्यपालों की नियुक्ति राष्ट्रपति, मन्त्रियों के परामर्श से न करे बल्कि एक उच्चाधिकार प्राप्त समिति (High Power Committee) की सलाह से करे।⁴⁷
- (vii) राज्यपालों की नियुक्ति राष्ट्रपति अपने विवेक से करे और इस बारे में उसे मन्त्रीमण्डल का परामर्श नहीं मानना चाहिये।⁴⁸
- (viii) राज्यपाल का चुनाव राज्य की विधानपालिका द्वारा किया जाना चाहिए।⁴⁹
- (ix) उस का चुनाव एक ऐसे निर्वाचन मंडल द्वारा होना चाहिये, जिस में विधान-सभा, विधान परिषद (जहाँ हो) तथा स्थानीय स्वायत्त संस्थाओं के सदस्य भी शामिल हों।⁵⁰

ऐसा लगता है कि जो सुझाव ऊपर दिए गए हैं उन में से वह सुझाव सबसे अच्छा है जो भारत के भूतपूर्व मुख्य-न्यायाधीश के सुझाव ने दिया है। पूना विश्वविद्यालय में बोलते हुए उन्होंने कहा, कि राज्यपालों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा मन्त्रीमण्डल के परामर्श से नहीं की जानी चाहिये, बल्कि एक उच्चाधिकार प्राप्त समिति

की सलाह से की जानी चाहिये। उन्हें उनके पद से तब हटाया जाना चाहिये जब सर्वोच्च न्यायालय उनके दुराचरण की घोषणा कर दे, और जिस राज्यपाल को इस प्रकार पद से हटाया जाये उसे केन्द्र तथा राज्य सरकार में कोई अन्य पद नहीं दिया जाना चाहिये।¹⁶²

नियुक्ति के लिए अर्हताएं

संविधान के अनुच्छेद 157 के अनुसार किसी भी व्यक्ति को उस समय तक राज्यपाल नियुक्त नहीं किया जा सकता जब तक वह भारतवर्ष का नागरिक न हो और उस की आयु 35 वर्ष की न हो। इसके अतिरिक्त उन व्यक्तियों को भी राज्यपाल नियुक्त नहीं किया जा सकता जो संसद सदस्य हैं या उन विधानपालिकाओं के सदस्य हैं जिन का नाम संविधान की प्रथम सूची में दिया गया है। यदि किसी व्यक्ति को, जो संसद या विधानपालिका का सदस्य है, राज्यपाल नियुक्त कर दिया जाये तो उस की वह सदस्यता उसी समय समाप्त समझी जायेगी जब वह राज्यपाल के पद की शपथ लेगा।¹⁶³ इसके अतिरिक्त राज्यपाल किसी अन्य लाभ के पद पर भी नहीं रह सकता।¹⁶⁴

कार्यकाल

संविधान के अनुच्छेद 156 के अनुसार राज्यपाल अपने पद पर उस समय तक रहता है जब तक राष्ट्रपति की इच्छा हो, परन्तु राष्ट्रपति को सम्बंधित करते हुए अपने हस्ताक्षरित त्यागपत्र द्वारा वह किसी भी समय अपने पद को छोड़ सकता है। लेकिन साधारणतया उसका कार्यकाल पांच वर्ष होता है और यह कार्यकाल उस तिथि से आरम्भ होता है जिस दिन से वह अपने पद का कार्यभार संभालता है। पांच वर्ष के कार्यकाल का ध्यान न रखते हुए वह अपने पद पर उस समय तक काम करता रहता है जब तक उसका उत्तराधिकारी पद ग्रहण नहीं कर लेता। इसका तात्पर्य यह है कि राज्यपाल अपने पद पर पांच वर्ष से अधिक अवधि तक रह सकता है।¹⁶⁵ हरियाणा में बी० एन० चक्रवर्ती और पंजाब में डी० सी० भावते का कार्यकाल समाप्त होने पर भी वे राज्यपाल बने रहे क्योंकि केन्द्रीय सरकार ने उनके उत्तराधिकारियों की नियुक्ति नहीं की। लेकिन संविधान के कुछ विधेयक यह अनुभव करते हैं कि अनुच्छेद 158 (2) इस उद्देश्य के लिए नहीं है जिसके लिए केन्द्र सरकार उस का प्रयोग कर रही है। इस का वास्तविक उद्देश्य तो यह था कि यदि किसी कारण मनामीत किया हुआ राज्यपाल ठीक समय पर पद ग्रहण न कर सके तो ऐसी असाधारण परिस्थिति में राज्यपाल अपने पद पर थोड़े समय तक काम करता रहे।¹⁶⁶ इस दृष्टिकोण की संविधान के अनुच्छेद 56 (C) से पुष्टि होती है, जिस में यह कहा गया है कि नये राष्ट्रपति का चुनाव होने के पश्चात् नई पद छोड़ने वाला राष्ट्रपति अपने पद पर उस समय तक काम करना रहेगा जब तक कि नव-निर्वाचित राष्ट्रपति अपना पद नहीं संभाल लेता। लेकिन इन अनुच्छेद का यह अर्थ कदापि नहीं कि राष्ट्रपति का चुनाव निश्चित समय पर न किया जाये क्योंकि संविधान में स्पष्ट रूप से कहा गया है कि राष्ट्रपति का चुनाव उसका कार्यकाल समाप्त होने से पहले किया जाये।¹⁶⁷ सर्वोच्च न्यायालय ने भी

दूसी दृष्टिकोण का समर्थन किया है। इसी प्रकार से नये राज्यपाल की नियुक्ति भी ठीक समय पर हानी चाहिये ताकि वह उस दिन अपना पद ग्रहण कर सके जिस दिन पहले राज्यपाल का कार्यकाल पूरा होता हो। यदि किसी कारण से राज्यपाल का पद अचानक ही खाली हो जाये तो राष्ट्रपति संविधान के अनुच्छेद 160 के अन्तर्गत राज्यपाल के हटाने के निवहन के लिए ऐसी व्यवस्था कर सकता है जो वह उचित समझे।

संविधान के प्राव्य में यह व्यवस्था की गई थी कि किसी भी व्यक्ति का केवल एक ही बार राज्यपाल नियुक्त किया जा सकता है⁸⁹ परन्तु बाद में इस प्रतिबन्ध को हटा दिया गया और अब एक ही व्यक्ति को कितनी ही बार राज्यपाल नियुक्त किया जा सकता है। लेकिन यह नियुक्ति पुनः पांच वर्ष के लिये होती चाहिए। उन का कार्यकाल समाप्त होने पर उन्हें अन्य सरकारी पदाधिकारियों के समान अगला आदेश मिलने तक (*Till further orders*) य. छ. छ. महीने तक का समय देकर (*extension*) उन्हें पद पर रखना बहुत ही अनुचित तथा आपत्तिजनक है।

जब अनुच्छेद 156 पर संविधान सभा में बहस हो रही थी तो प्रोफ़ेसर शिवन लाल सक्सेना ने यह कहा था कि यदि राज्यपाल केवल उस समय तक अपने पद पर रहेगा, जब तक राष्ट्रपति चाहता है तो इसमें उसकी स्थिति बहुत ही कमजोर हो जायेगी और वह स्वतन्त्र नहीं रह पायेगा। अतः उसने यह प्रस्ताव पेश किया था कि राज्यपाल को संविधान का उल्लंघन करने के लिए महाभियोग द्वारा उससे पद हटाया जाना चाहिये,⁹⁰ लेकिन संविधान सभा ने यह सुझाव गृह कर दिया क्योंकि टा. ० अम्बेडकर इसमें सहमत नहीं थे।⁹¹ क्योंकि जब राज्यपाल उस समय तक अपने पद पर रहता है जब तक कि राष्ट्रपति चाहे अतः उसकी स्थिति बहुत ही कमजोर है और उसे केन्द्रीय सरकार किसी भी समय हटा सकती है। इसीलिए कुछ राजनीतिज्ञों का यह विचार है कि इसी कारण से राज्यपाल राज्य के औपचारिक कार्यपालक के रूप में काम करने की बजाय केन्द्र या सरकार के एजेंट के रूप में काम करते हैं। इसीलिए सर्वोच्च न्यायालय के पूर्व मुख्य न्यायाधीश के. ० मुखर्जी ने कहा है कि जब तक राज्यपाल को केन्द्रीय सरकार अपनी इच्छानुसार हटा सकती है तब तक वह संविधान के अनुसार अपने कार्य नहीं कर सकता।

पद की शपथ

प्रत्येक राज्यपाल पद ग्रहण करने से पहले उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश की उपस्थिति में और यदि वह उपस्थित न हो तो सब से वरिष्ठ न्यायाधीश की उपस्थिति में अपने पद की शपथ लेता है।⁹² शपथ लेते समय वह या तो ईश्वर के नाम की शपथ या सकता है या सत्यभाव से प्रतिज्ञा (*Solemnly affirm*) कर सकता है। सत्यभाव से प्रतिज्ञा करने की व्यवस्था उनके लिए की गई है जो ईश्वर में विश्वास नहीं रखते। प्रजातन्त्र में किसी भी व्यक्ति को उस की इच्छा के विरुद्ध ईश्वर के नाम की शपथ खाने के लिए विवश नहीं किया जाना चाहिये जब तक कि वह स्वयं तैयार न हो।⁹³ एम. एस. मोरे के शब्दों में, 'शपथ केवल वही ले सकते हैं जिन का ईश्वर में विश्वास हो। वे सदस्य जो ईसाई नहीं हैं या जिन का ईश्वर में विश्वास नहीं है, अपने अन्तःकरण के अनुसार शपथ नहीं ले सकते। इंग्लैंड में ऐसे सदस्यों को शपथ लेने के स्थान पर प्रतिज्ञा करने के अधिकार की प्राप्ति के लिए एक लम्बा संघर्ष करना पड़ा था। उनका

समर्प करने वालों में चार्ल्स ब्राडले सबसे प्रमुख थे। अन्त में उन सदस्यों को गपय के स्थान पर प्रतिज्ञा करने का अधिकार दे दिया गया जो यह कहते थे कि गपय लेना उनके धर्म के विरुद्ध है।¹⁵³

भारत के स्वतन्त्र होने से पहले भारतवर्षी गपय लेने की बजाय सत्यभाव से प्रतिज्ञा करते थे।¹⁵⁴ लेकिन प्रश्न यह पैदा होता है कि जब भारतवर्षी स्वतन्त्रता से पहले प्रतिज्ञा करते थे तो स्वतन्त्र होने के पश्चात् गपय लेने की व्यवस्था की क्या आवश्यकता थी। इस का उत्तर यह है कि जब अंग्रेजों का शासन था तो उस समय सत्यभाव से प्रतिज्ञा करना ही ठीक था और स्वतन्त्र होने के पश्चात् सिवाय उनको छोड़कर जिन का धर्म गपय लेने का आज्ञा नहीं देता शेष के लिए शपथ लेना ही उचित है। यद्यपि भारत की अधिकतर जनसंख्या ईश्वर में विश्वास रखती है लेकिन फिर भी उन थोड़े से लोगों के लिए जो ईश्वर में विश्वास नहीं रखते ऐसी व्यवस्था करना आवश्यक था।

निविधान सभा में इस विषय पर बहुत बहस हुई कि सत्यभाव से प्रतिज्ञा करना, लाईन में ऊपर लिखा जाय या लाईन में नीचे। डा० अम्बेडकर इस वाक्य को लाईन के ऊपर इसलिए लिखने के पक्ष में थे क्योंकि हिन्दू, जिनका इस देश में बहुमत है, जब वे न्यायालय में गवाही देने जाते हैं तो साधारणतया वे प्रतिज्ञा करते हैं। केवल ईसाई, पेरलोइंडियन्स तथा मुसलमान ही सांगन्य खाते हैं। हिन्दू, ईश्वर के नाम पर सांगन्य खाना पसन्द नहीं करते। इस बहुसंख्यक जाति की भावनाओं का आदर करते हुए अम्बेडकर ने यह उचित समझा कि प्रतिज्ञा वाले वाक्य को लाईन से ऊपर तथा सांगन्य वाले वाक्य को लाईन से नीचे रखा जाये।¹⁵⁵ लेकिन महादजी त्यागी तथा एच० बी० कामरा ने इसका विरोध किया और कहा, कि "ईश्वर के नाम की शपथ लेने" को लाईन के ऊपर रखा जाये। उन के कहने के कारण ही सत्यभाव से प्रतिज्ञा लेने को लाईन से नीचे रखा गया।¹⁵⁶

जब राज्यपाल की एक राज्य ने दूसरे राज्य में बदली की जाती है तो उस समय उसे बोधारा गपय लेनी पड़ती है क्योंकि अनुच्छेद 159 के अनुसार पद की शपथ उस राज्य के मुख्य न्यायाधीश या उसकी अनुपस्थिति में सबसे वरिष्ठ न्यायाधीश द्वारा दिलाई जायेगी जिस राज्य का राज्यपाल नियुक्त किया गया हो।¹⁵⁷ हमें ऐसे कई उदाहरण मिलते हैं जब एक राज्यपाल को दूसरे राज्य में बदली की गई है। उदाहरणतया बर्मबीर पश्चिमी बंगाल में मैसूर में, उज्जल सिंह पंजाब में तमिलनाडु में, पट्टनयानू पिल्ले पंजाब में आन्ध्र प्रदेश में, बी० बी० गिरी को उत्तर प्रदेश में केरल में, रामकृष्ण राव को केरल से उत्तर प्रदेश में तथा जोगिन्दर सिंह को उड़ीसा से राजस्थान में बदला गया। लेकिन राज्यपालों की इस प्रकार से एक राज्य से दूसरे राज्य में बदली करना, जैसे सरकारी पदाधिकारियों की एक स्थान से दूसरे स्थान पर की जाती है, बहुत ही अनुचित है क्योंकि कुछ राज्यपाल तो केवल अपनी बदली के प्रवर्तन को ध्यान में रखते हुए अपने मर्यादित कर्तव्य निष्पक्ष रूप से करने में संकोच करते हैं जो हमारी संसदीय प्रणाली के लिए एक बहुत बड़ा खतरा है।

वेतन

अनुच्छेद 158 (3) के अनुसार राज्यपाल को बिना किराये का नियाम-स्थान तथा वह वेतन भत्ता तथा विनोपाधिकार मिलेंगे जो संसद कानून द्वारा निश्चित किये जायेंगे,

और जब तक संसद ऐसा नहीं करती तब तक वह वेतन, भत्ता तथा विशेषाधिकार मिलेगे जो संविधान की दूसरी सूची में दिए गए हैं। जब दा या दो से अधिक राज्यों का एक ही राज्यपाल हो तो उसे दिए जाने वाला वेतन तथा भत्ता उन राज्यों में उस अनुपात से बांट दिया जाता है, जो राष्ट्रपति निर्दिष्ट करता है।⁶⁸ राज्यपाल के वेतन तथा भत्ता को उस के कार्यकाल में घटाया नहीं जा सकता।

संविधान के पहले प्रारूप में इस संबंध में यह व्यवस्था की गई थी कि राज्यपाल का वेतन तथा भत्ता राज्य की विधानपालिका कानून द्वारा निर्दिष्ट करेगी, और जब तक विधानपालिका ऐसा नहीं करती तब तक उसे वह वेतन तथा भत्ता मिलेगा जो संविधान की दूसरी सूची में दिया गया है। लेकिन जब इस विषय पर संविधान सभा में बहस हुई तो उस समय यह अनुमति पिया गया कि ऐसा करना इस लिए उचित नहीं होगा क्योंकि ऐसा करने से भिन्न-भिन्न राज्यों के राज्यपालों के भिन्न-भिन्न वेतन तथा भत्ते होंगे। अतः सब राज्यपालों को समान रखने के लिए संविधान में यह व्यवस्था कर दी गई कि राज्यपाल का वेतन निर्दिष्ट करने का अधिकार संसद को होगा और जब तक संसद इस सम्बन्ध में कानून नहीं बनाती तब तक उसे 5500 रुपये मासिक वेतन मिलेगा जैसा कि संविधान की दूसरी सूची में कहा गया है। लेकिन इस वेतन से हम यह अनुमान नहीं लगा सकते कि राज्यपाल के पद पर वास्तविक खर्च कितना है क्योंकि उनके निवास स्थानों तथा कारों इत्यादि पर बहुत ही अधिक खर्च होता है। उदाहरणतया तमिलनाडु में गिन्डी तथा ऊटकमंड के राजमन्नों पर 70,000 रुपये, महाराष्ट्र के चम्बई तथा गनेशकुंड राजमन्नों पर 113,000 रुपये, कलकत्ता तथा दारजिलिंग के राजमन्नों पर 87,500 रुपये, उत्तर प्रदेश में लखनऊ, इताहाबाद तथा नैनिताल के राजमन्नों पर 93,000 रुपये, बिहार में पटना तथा रांची के राजमन्नों पर 50,900 रुपये, असम में डिब्रुगढ़ के राजमन्नों पर 40,000 रुपये, तथा उड़ीसा में भुवनेश्वर एवं पुरी के राजमन्नों पर 46,000 रुपये खर्च होते हैं।⁶⁹

इस के अतिरिक्त प्रत्येक राज्यपाल को कारो, स्टाफ तथा दोरो और आतिथ्य-संस्कार के लिए कुछ रुपये दिये जाते हैं। इन कामों के लिए तमिलनाडु के राज्यपाल को 320,000 रुपये, महाराष्ट्र के राज्यपाल को 5,00,000 रुपये, पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल को 3,70,000 रुपये दिये जाते हैं। इसी प्रकार पंजाब में 2,03,000 रुपये, उत्तरप्रदेश में 3,00,000 रुपये, बिहार में 1,94,000 रुपये, असम में 1,70,000 रुपये उड़ीसा में 1,53,000 रुपये आन्ध्र में 2,73,000 रुपये, केरल में 1,67,000 रुपये, मध्यप्रदेश में 2,16,000 रुपये, मैसूर में 2,55,000 रुपये, तथा राजस्थान में 2,05,000 रुपये राज्यपालों को इन कार्यों के लिए दिये जाते हैं।⁷⁰

इस के अतिरिक्त दिल्ली, पानी तथा राजमन्नों के बागीचों के लिए तमिलनाडु के राज्यपाल को 3,35,000 रुपये, महाराष्ट्र के राज्यपाल को 6,50,000 रुपये, पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल को 5,90,000 रुपये तथा उत्तरप्रदेश, बिहार, केरल और मैसूर के राज्यपालों को इस से आधे रुपये मिलते हैं।⁷¹

इस के अतिरिक्त राज्यपाल तथा उस के परिवार के जाने-पीने तथा ओढ़ने-पहनने के लिए जो सामान विदेशों से मंगाया जाता है उस पर भी सीमा शुल्क नहीं लगता। राजभवन की सजावट के लिए जो सामान आता है, उस पर भी सीमा शुल्क नहीं लगता।¹⁷²

इस ने यह स्पष्ट हो जाता है कि राज्यपाल की संस्था बहुत ही महंगी है और यह उस समय कुछ और अधिक महंगी हो जाती है जब एक राज्यपाल के लम्बी अवधि के लिए छुट्टी पर चले जाने के पश्चात्, उसके स्थान पर दूसरे राज्यपाल की नियुक्ति कर दी जाती है, जैसा कि पश्चिम बंगाल में हुआ। वहाँ पर धर्मवीर के छुट्टी चले जाने के पश्चात् एन०एम० बचन को राज्यपाल नियुक्त कर दिया गया और इस प्रकार नन्कार को दो राज्यपालों को वेतन देना पड़ा। प्रशासन सुधार आयोग के अनुसार माधारणतया एक राज्यपाल पर 650,000 रुपये प्रति वर्ष खर्च होता है और उत्तर प्रदेश के राज्यपाल पर तो 15 लाख रुपये प्रति वर्ष खर्च होते हैं जो कि सब से अधिक खर्च है।¹⁷³ कुल मिलाकर राज्यपालों की संस्था पर लगभग 3 करोड़ रुपये प्रति वर्ष खर्च किया जाता है।¹⁷⁴ इस खर्च की जनता में काफी आलोचना भी हुई, जिसके कारण प्रधानमंत्री को विवश होकर राज्यपालों का ध्यान इन ओर दिलाने के लिए उन्हें पत्र लिखना पड़ा।¹⁷⁵

विशेषाधिकार

संविधान के अनुच्छेद 361 के अनुसार उसे कुछ विशेषाधिकार भी दिए गए हैं। उदाहरणतः जब तक वह राज्यपाल है उस के विरुद्ध न्यायालय में फौजदारी की कार्यवाही आरम्भ नहीं की जा सकती और न ही उस की गिरफ्तारी के वारंट जारी किये जा सकते हैं। उसे संविधान द्वारा जो अधिकार दिए गए हैं, उनके प्रयोग के लिए उसके विरुद्ध व्यक्तिगत रूप से कोई कार्यवाही नहीं की जा सकती। यदि कोई व्यक्ति राज्यपाल के पद पर है तब तक उसके विरुद्ध दीवानी कार्यवाही उस समय तक नहीं की जा सकती जब तक निम्नित रूप से दो महीने का नोटिस न दिया जाये।

अग्रता-क्रम

ब्रिटिश शासन काल में कार्य पारिषदों (Executive Councillors) की अपेक्षा राज्यपालों का पद अग्रता-क्रम की दृष्टि में ऊँचा समझा जाता था। स्वतन्त्र होने के कुछ समय पश्चात् भी यह स्थिति ज्यों की त्यों बनी रही क्योंकि केन्द्रीय मंत्रिमंडल के सदस्य अग्रता-क्रम में राज्यपालों के बाद आते थे। लेकिन कुछ समय पश्चात् नेहरू जी के समय में ही यह नियम बना दिया गया कि अग्रता-क्रम में राज्यपाल सिवाय उस राज्य को छोड़ कर जहाँ का वह राज्यपाल है, केन्द्रीय मंत्रिमंडल के सदस्यों के बाद में आएगा।¹⁷⁶ यद्यपि कुछ राज्यपालों ने, राज्यपालों के सम्मेलन में यह कहा कि उन के अग्रता-क्रम में इस प्रकार ने परिवर्तन करना उचित नहीं और यदि परिवर्तन करना ही है तो कम से कम उन्हें केन्द्रीय मंत्रिमंडल के बराबर तो रखना ही चाहिये, परन्तु उन के इस तर्क को रद्द कर दिया गया।¹⁷⁷

शोक मवधी नियम

गृह-मन्त्रालय के अनुसार साधारणतया, राष्ट्रपति, भूतपूर्व राष्ट्रपति, प्रधानमंत्री तथा राज्यपाल को छोड़ कर राज्य की तरफ से किसी भी अन्य व्यक्ति का शोक नहीं मनाया जायेगा। राष्ट्रपति के लिए शोक का समय 13 दिन, प्रधानमंत्री के लिए 12 दिन, भूतपूर्व राष्ट्रपति के लिए 7 दिन का होता है। राज्यपाल तथा मुख्यमंत्री के लिए यह समय 7 दिन से अधिक नहीं हो सकता। केवल राष्ट्रपति, उप-राष्ट्रपति तथा प्रधानमंत्री की मृत्यु पर ही सारे देश में झण्डे नीचे किए जायेंगे। केन्द्रीय मन्त्री के निधन पर दिल्ली तथा राज्यों की राजधानियों में ही झंडे नीचे किये जायेंगे। लोकसभा के अध्यक्ष तथा सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश की मृत्यु पर केवल दिल्ली में झंडे नीचे किये जायेंगे। राज्यपाल तथा मुख्यमंत्री की मृत्यु पर राज्य की राजधानी में झंडे नीचे किये जायेंगे।

संदर्भ

- 1 बी० शिशाराम तथा अन्य, 'क्रैमिऑन इन्डिया का कान्स्टिट्यूशन', एण्ड-2, पृष्ठ 667
- 2 वही,
- 3 वही, पृष्ठ 482-83
- 4 वही, एण्ड 4, पृष्ठ 68.
- 5 'फं० एम० सुभाषी' 'संविधान सभा डिबेट्स', बॉल्यूम 8, पृष्ठ 452
- 6 वही,
- 7 'संविधान सभा डिबेट्स', एण्ड-8, पृष्ठ 428
- 8 वही, पृष्ठ 456
- 9 वही, पृष्ठ 455
- 10 एच० बी० कामथ, वही, पृष्ठ 429
- 11 अन्नादो कृष्णास्वामी अय्यर, वही, पृष्ठ 432
- 12 असेरजर प्रसाद वही, पृष्ठ 426
- 13 अन्नादो कृष्णास्वामी अय्यर, वही, पृष्ठ 431
- 14 बीनेन्स तथा अस्ट्रेलिया में ऐसी प्रथा है।
- 15 'संविधान सभा डिबेट्स', एण्ड 8, पृष्ठ 431-32
- 16 वही, पृष्ठ 455
- 17 बी० आर० अन्नेडकर, वही, पृष्ठ 468.
- 18 श्रीप्रकाश, 'स्टेट गवर्नर्स इन इण्डिया', 1966, पृष्ठ 65
- 19 'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', नवम्बर 5, 1965
- 20 'दि ट्रिब्यून', जनवरी 31, 1962, पृष्ठ 1.
- 21 'दि स्टेट्समैन', फरवरी 7, 1972, पृष्ठ 6
22. वही, मार्च 10, 1971, पृष्ठ 7
23. 'लोक सभा डिबेट्स' चौथी श्रृंखला, बॉल्यूम 1, नवम्बर 1-10, मार्च 18, 1971, कालम 153.
24. श्रीप्रकाश 'स्टेट गवर्नर्स इन इण्डिया', बॉल्यूम 1966, पृष्ठ 65

मुख्यमन्त्री की नियुक्ति

नियुक्ति के लिए अर्हताएं

संविधान के अनुच्छेद 163 (1) के अनुसार उन कार्यों को छोड़ कर जिनमें राज्यपाल अपने विवेक का प्रयोग करता है, राज्यपाल को परामर्श देन के लिए एक मन्त्री-परिषद् होगी जिसका नेतृत्व मुख्यमन्त्री करेगा। अनुच्छेद 164 (1) के अनुसार मुख्यमन्त्री की नियुक्ति राज्यपाल द्वारा की जायेगी तथा अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति राज्यपाल मुख्यमन्त्री के परामर्श से करेगा तथा मन्त्री, राज्यपाल के प्रसाद पर्यन्त अपने पद पर रहेंगे। लेकिन इस सम्बन्ध में यह प्रश्न उठाया जा सकता है कि क्या राज्यपाल किसी ऐसे व्यक्ति को मुख्यमन्त्री नियुक्त कर सकता है जो विधानपालिका का सदस्य न हो ? इसका उत्तर यह है कि मुख्यमन्त्री की नियुक्ति के लिए विधानपालिका का सदस्य होना आवश्यक नहीं है।¹ छः महीने के लिए किसी भी व्यक्ति को उस समय भी मुख्यमन्त्री बनाया जा सकता है जब वह विधानपालिका का सदस्य न हो बशर्ते कि विधान-सभा के अधिकतर सदस्य उस के पक्ष में हों। लेकिन वह मुख्यमन्त्री जो विधानपालिका का सदस्य नहीं है, यदि छः महीने से अधिक समय तक पद पर रहना चाहता है तो उसे विधानपालिका का सदस्य बनना पड़ेगा, क्योंकि वह "मन्त्री जो निरन्तर छः महीने तक विधानपालिका का सदस्य न हो, छः महीने के अन्त में मन्त्री नहीं रहेगा।"²

लेकिन कुछ राजनीतिशास्त्रवेत्ता ऐसे भी हैं जो इस दृष्टिकोण से सहमत नहीं हैं क्योंकि उनका विचार यह है कि कुछ विशेष परिस्थितियों में ऐसे व्यक्ति को मुख्य-मन्त्री नहीं बनाया जा सकता जो विधानपालिका का सदस्य नहीं है। उदाहरणतया बिहार के एटवोकेट जनरल के परामर्श पर बिहार के राज्यपाल, अनन्धासियानम अय्यंगर ने विन्देश्वरी प्रसाद मंडल को, जो मुख्यमन्त्री बनना चाहते थे, एक पत्र में कहा, कि "आप का मुख्यमन्त्री या मन्त्री बनने का जो दावा है उस के सम्बन्ध में मैंने एटवोकेट जनरल का परामर्श लिया है। उसने कहा है कि आप विधानमण्डल के सदस्य बने बिना मन्त्री नहीं बन सकते। इसलिए मैं आपको राज्य में सरकार बनाने के लिए आमंत्रित नहीं कर सकता।"³

संवैधानिक दृष्टि से बिहार के राज्यपाल का यह पत्र बहुत महत्वपूर्ण है क्योंकि उसमें कुछेक उन परिस्थितियों की ओर संकेत हैं जिनमें किसी ऐसे व्यक्ति को जो

विधानमण्डल का सदस्य नहीं है, मन्त्री या मुख्यमन्त्री नियुक्त न करने की बात कही गई है। यह समझ में आना कठिन है कि एडवोकेट जनरल यह कैसे कह सकता था कि बिन्देश्वरी प्रसाद, विधानमण्डल का सदस्य बने बिना मन्त्री भी नियुक्त नहीं किया जा सकता, जबकि कुछ ही दिन पहले वह विधानमण्डल का सदस्य न होते हुए भी मन्त्री था। जहाँ तक मन्त्रियों का संबंध है इस में कोई संदेह नहीं कि छ महीने तक किसी भी व्यक्ति को विधानमण्डल का सदस्य हुए बिना भी मन्त्री नियुक्त किया जा सकता है और मन्त्री शब्द जिसका प्रयोग अनुच्छेद 163 (3) 164 (1) (5) में किया गया है इसमें मुख्यमन्त्री भी आ जाता है। इस दृष्टिकोण के न मानने का अर्थ यह होगा कि :

- (i) मुख्यमन्त्री राज्यपाल के प्रसाद पर्यन्त (इपूर्तिंग दि प्लेजर) पद पर नहीं रहता,
- (ii) मुख्यमन्त्री द्वारा दिए गए परामर्श की न्यायालय में जाच पड़ताल हो सकती है,
- (iii) संविधान में मुख्यमन्त्री का वेतन निश्चित करने की कोई व्यवस्था नहीं है, तथा
- (iv) मुख्यमन्त्री के लिए विधानमण्डल का सदस्य बनना आवश्यक नहीं होगा और यह शर्त कि उस मन्त्री को त्यागपत्र देना पड़ेगा जो निरन्तर छ महीने तक विधानमण्डल का सदस्य नहीं है, मुख्यमन्त्री पर लागू नहीं होगी।

अतः मन्त्री शब्द में, जिस का प्रयोग अनुच्छेद 163 तथा 164 में किया गया है मुख्यमन्त्री भी आ जाता है। यदि ऐसा नहीं होता तो मुख्यमन्त्री को उसके पद तथा गोपनीयता की शपथ दिलाने के लिए भी कोई अलग व्यवस्था की जाती। इस समय मुख्यमन्त्री तथा अन्य मन्त्रियों को शपथ दिलाने की एक ही व्यवस्था है। अनुच्छेद 163 तथा 164 में मन्त्री शब्द का जो प्रयोग किया गया है उस में मुख्यमन्त्री भी आ जाता है, इस तथ्य को इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने भी स्वीकार किया है।¹⁴

यह प्रश्न कि क्या किसी ऐसे व्यक्ति को मुख्यमन्त्री बनाया जा सकता है जो विधानमण्डल का सदस्य नहीं है, इलाहाबाद उच्च न्यायालय के सामने उस समय दोबारा उठाया गया जब 1971 में त्रिभुवन नारायण सिंह को उत्तर प्रदेश का मुख्यमन्त्री बनाया गया। उच्च न्यायालय ने दोबारा याचिका को इस आधार पर रद्द कर दिया कि संविधान में मुख्यमन्त्री या मन्त्री की अर्हताओं के सम्बन्ध में कुछ भी नहीं कहा गया है। अतः राज्यपाल किसी भी व्यक्ति को मुख्यमन्त्री या मन्त्री बना सकता है।¹⁵ इस निर्णय के विरुद्ध सर्वोच्च न्यायालय में अपील की गई। परन्तु सर्वोच्च न्यायालय ने भी यह निर्णय दिया, कि मुख्यमन्त्री की नियुक्ति को इस आधार पर चुनौती नहीं दी जा सकती कि उसकी नियुक्ति के समय वह विधानमण्डल के किसी सदस्य का सदस्य होना चाहिये।¹⁶ यहाँ पर इस बात की चर्चा करना आवश्यक है

कि सर्वोच्च न्यायालय ने उपरोक्त निर्णय देते समय संविधान सभा में, इस विषय पर जो वाद-विवाद हुआ था, उसको भी ध्यान में रखा।⁷ 1953 में मद्रास उच्च न्यायालय का भी यही निर्णय था।⁸

जब 1953 में मद्रास उच्च न्यायालय ने तथा 1962 में इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने यह निर्णय दे दिया था कि कोई भी व्यक्ति विधानमण्डल का सदस्य हुए बिना भी मुख्यमंत्री नियुक्त किया जा सकता है तो बिहार के एडवोकेट जनरल ने यह परामर्श कमे दे दिया कि बिन्देशवरी प्रसाद उस समय तक मुख्यमंत्री नहीं बन सकता जब तक कि वह विधानमण्डल का सदस्य नहीं बनता। ऐसा प्रतीत होता है कि बिहार के एडवोकेट जनरल ने यह परामर्श इसलिए दिया क्योंकि बिन्देशवरी प्रसाद विधानमण्डल का सदस्य न होते हुए पहले ही पांच महीने 25 दिन तक मंत्री रह चुका था और उस समय एडवोकेट जनरल के समक्ष प्रश्न यह था कि जब उसने अनुच्छेद 164 (4) के अधीन मंत्री पद से एक बार त्यागपत्र दे दिया है तो क्या उसे फिर से, बिना विधानमण्डल का सदस्य बने, मुख्यमंत्री या मंत्री नियुक्त किया जा सकता है अथवा नहीं। इस विषय पर दो प्रकार के दृष्टिकोण हैं जो एक दूसरे के विपरीत हैं। पहला दृष्टिकोण तो यह है कि छः महीने तक विधानमण्डल का सदस्य बने बिना जो व्यक्ति मंत्री रह लेता है उसे उस समय तक दोबारा मंत्री नहीं बनाया जाना चाहिए जब तक कि वह विधानमण्डल का सदस्य नहीं बन जाता। इस दृष्टिकोण के राजनीति-शास्त्रवेत्ताओं का यह मत है कि उस व्यक्ति को जो छः महीने तक विधानमण्डल का सदस्य बने बिना मंत्री रह चुका है, यदि एक बार पद से त्यागपत्र देने के तुरन्त या कुछ समय पश्चात् दोबारा बिना विधानमण्डल का सदस्य बने, मंत्री बनाया गया तो यह संविधान का उल्लंघन होगा क्योंकि इसका अर्थ यह होगा कि वह व्यक्ति प्रत्येक छः महीने के पश्चात् कुछ दिनों के लिए अपने पद से त्याग-पत्र दे कर, फिर से विधानमण्डल का सदस्य बने बिना, मंत्री बनता रहेगा। अतः वे कहते हैं कि कोई व्यक्ति यदि छः महीने तक, विधानमण्डल का सदस्य बने बिना, मंत्री रह जाये तो उसे उस समय तक दोबारा मंत्री नहीं बनाया जाना चाहिए जब तक कि वह विधानमण्डल का सदस्य नहीं बन जाता। एम० सी० सीतलवाद का भी यही मत है।⁹

लेकिन कुछेक राजनीतिशास्त्रवेत्ता दूसरे दृष्टिकोण के हैं जो इस मत से सहमत नहीं हैं। उनका यह विचार है कि छः महीने पूर्व विधानमण्डल का सदस्य बने बिना मंत्री रहने के पश्चात् यदि वह अपने मंत्री पद से एक बार त्यागपत्र दे दे तो उसे दोबारा छः महीने तक विधानमण्डल का सदस्य बने बिना मंत्री बनाया जा सकता है, क्योंकि संविधान के अनुच्छेद 164, (4) के अनुसार उसे केवल एक बार अपने पद से त्यागपत्र देना पड़ेगा और जब वह एक बार ऐसा कर देता है तो उसे फिर से मंत्री नियुक्त करने में कोई संवैधानिक आपत्ति नहीं रह जाती। अशोक सेन भूतपूर्व विधि मंत्री इस विचार से सहमत हैं।¹⁰ यह दृष्टिकोण अधिक तर्कमंगत मान्य पड़ना है, क्योंकि जब वह एक बार मंत्री के पद से त्यागपत्र दे देता है तो अनुच्छेद 164 (4)

में लगाई गई शर्त पूरी हो जाती है। उदाहरणतया अनुच्छेद 356 (3) के अधीन राष्ट्रपति जब किसी राज्य में राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा करता है तो वह उद्घोषणा सदन के प्रत्येक सदन के सामने रखी जाती है और यदि इसे दो महीने के भीतर सदन के दोनों सदन प्रस्ताव पास कर के अनुमति नहीं देने तो वह उद्घोषणा समाप्त हो जाती है। यदि अनुच्छेद 356 के अधीन की गई उद्घोषणा को सदन के पटल पर रखे बिना दो महीने के पश्चात् दोबारा जारी किया जा सकता है तो मन्त्री या मुख्यमन्त्री को भी छ महीने गुजरने पर त्यागपत्र देने के पश्चात् विधानमण्डल का सदस्य बने बिना मन्त्री या मुख्यमन्त्री बनाया जा सकता है।¹¹ इस दृष्टिकोण के पक्ष में एक अन्य तर्क यह भी दिया जा सकता है कि अध्यादेश एक बार समाप्त होने के पश्चात् दोबारा भी जारी किए जा सकते हैं। इसलिए हम यह कह सकते हैं कि जब मन्त्री एक बार अपने पद से त्यागपत्र दे देता है तो उसे विधानमण्डल का सदस्य बने बिना भी दोबारा छ महीने तक मन्त्री नियुक्त किया जा सकता है।

अनुच्छेद 164 (4) में जिन शब्दों का प्रयोग किया गया है वे भी इस तर्क की पुष्टि करते हैं। इस अनुच्छेद के अनुसार जो व्यक्ति निरन्तर छ महीने तक विधानमण्डल का सदस्य हुए बिना मन्त्री रहता है, यदि वह इस अवधि में विधानमण्डल का सदस्य नहीं बनता तो उसे त्यागपत्र देना पड़ेगा। इस अनुच्छेद में इस विषय पर वही भी यह चर्चा नहीं की गई है कि विधानमण्डल का सदस्य हुए बिना जो व्यक्ति छ महीने तक मन्त्री रह जाता है वह एक बार त्यागपत्र देने के पश्चात् कितनी अवधि तक दोबारा मन्त्री नियुक्त नहीं किया जा सकता। क्या उसे मन्त्री पद से त्यागपत्र देने के दो वर्ष के पश्चात् भी दोबारा उस समय तक मन्त्री नहीं बनाया जा सकता जब तक वह विधानमण्डल का सदस्य नहीं बन जाता। अतः सर्वधानिक दृष्टि से ऐसे व्यक्ति को जो विधानमण्डल का सदस्य हुए बिना, छ महीने तक मन्त्री रह चुका हो, विधानमण्डल का सदस्य न होते हुए भी दोबारा मन्त्री या मुख्यमन्त्री बनाया जा सकता है, और बिहार के एडवोकेट जनरल का यह परामर्श उचित नहीं मानूँ पड़ता कि विन्देश्वरी प्रसाद को विधानमण्डल का सदस्य बने बिना इसलिए मुख्यमन्त्री नहीं बनाया जा सकता क्योंकि वह पाँच महीने 25 दिन तक विधानमण्डल का सदस्य न होते हुए मन्त्री रह चुका है।

लेकिन साधारणतया यह भाशा की जाती है कि मुख्यमन्त्री विधानमण्डल का सदस्य होना चाहिए। राष्ट्रपति ने राज्यपालों की जो समिति नियुक्त की थी, उसने भी यह सिफारिश की है कि उन व्यक्तियों को जो विधानमण्डल के सदस्य नहीं हैं अथवा विधानमण्डल के मनोनीत सदस्य हैं, मुख्यमन्त्री नियुक्त नहीं किया जाना चाहिए।¹² लेकिन केन्द्रीय सरकार ने इस सिफारिश को स्वीकार नहीं किया क्योंकि इस रिपोर्ट के पश्चात् मैसूर, गुजरात, उड़ीसा, मध्यप्रदेश तथा पश्चिमी बंगाल में ऐसे व्यक्तियों को मुख्यमन्त्री बनाया गया जो विधानमण्डल के सदस्य नहीं थे।

मुख्यमन्त्री की नियुक्ति के सम्बन्ध में ऐसे भी उदाहरण हैं जबकि राज्यपाल ने बिना किसी की सिफारिश के, एक व्यक्ति को विधान परिषद का सदस्य मनोनीत

किया तथा फिर उसे मुख्यमंत्री बना दिया। उदाहरणतया मद्रास में 1952 में श्रीप्रकाश ने, जो उस समय वहाँ के राज्यपाल थे, चक्रवर्ती राजगोपालाचार्य को पहले तो बिना किसी की सिफारिश के विधानपरिषद् का सदस्य मनोनीत किया तथा फिर उसे मुख्यमंत्री बना दिया।¹³ इस प्रकार से कुछ ऐसे भी उदाहरण मिलते हैं जहाँ पर विधानपरिषद् के सदस्यों को मुख्यमंत्री नियुक्त किया गया है, जैसे बिहार में बिन्देश्वरी प्रसाद। उत्तरप्रदेश में चन्द्रभानु गुप्त ने मुख्यमंत्री होते हुए अपने आप को विधानपरिषद् का सदस्य मनोनीत करवाया था।¹⁴ मनोनीत सदस्यों को मुख्यमंत्री बनाये जाने के संबंध में भूतपूर्व राज्यपाल श्रीप्रकाश ने लिखा है कि यह आवश्यक नहीं कि मुख्यमंत्री विधान-सभा का ही सदस्य हो। वह विधानपरिषद् का भी सदस्य हो सकता है और इस सम्बन्ध में हमें ब्रिटिश परम्परा पर चलने की आवश्यकता नहीं।¹⁵ लेकिन कुछ व्यक्ति ऐसे भी हैं जिनका विचार यह है कि विधानपरिषद् के मनोनीत सदस्यों की बात तो छोड़िये, विधानपरिषद् के निर्वाचित सदस्यों को भी मुख्यमंत्री नहीं बनाया जाना चाहिये। इसीलिए हरिविष्णु कामथ ने लोकसभा में यह विधेयक पेश किया कि प्रधानमंत्री लोकसभा का और मुख्यमंत्री विधान-सभा का सदस्य होना चाहिये लेकिन इस बिल को रद्द कर दिया गया।¹⁶ अब यह व्यवस्था संविधान में किए जाने वाले वर्तमान संशोधन सम्बन्धी बिल में की गई है जो सरकार ने 16 मई, 1973 को संसद में पेश किया था।¹⁷

विधान-सभा में एक दल का बहुमत तथा मुख्यमंत्री की नियुक्ति

राज्यपाल चुनाव के तुरन्त पश्चात् या मुख्यमंत्री के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास होने या उसकी सम्भावना होने के कारण त्यागपत्र दे देने के पश्चात् मुख्यमंत्री की नियुक्ति करता है। वह मुख्यमंत्री की नियुक्ति उस समय भी करता है जब मुख्यमंत्री अपने पद से स्वास्थ्य खराब होने के कारण त्यागपत्र दे देता है। उसकी मृत्यु हो जाने के कारण या राज्यपाल द्वारा उसे पदच्युत किए जाने के कारण उसका स्थान खाली होने पर भी वह उसकी नियुक्ति करता है। चुनाव के तुरन्त पश्चात् यदि विधान-सभा में एक ही राजनैतिक दल का स्पष्ट बहुमत हो तो उस समय राज्यपाल मुख्यमंत्री की नियुक्ति में बहुत हस्तक्षेप नहीं कर सकता, क्योंकि उसे बहुमत के नेता का ही मुख्यमंत्री बनाना पड़ेगा।

विधान-सभा में किसी भी राजनैतिक दल का बहुमत

न होने पर मुख्यमंत्री की नियुक्ति

बहुमत मालूम करने का सिद्धान्त : लेकिन जब विधान-सभा में किसी भी राजनैतिक दल का बहुमत न हो तो उस समय मुख्यमंत्री की नियुक्ति में राज्यपाल का महत्त्वपूर्ण भाग होता है। ऐसी राजनैतिक परिस्थिति में भिन्न-भिन्न राज्यों के राज्यपालों ने भिन्न-भिन्न प्रकार की नीतियाँ अपनाई हैं। ये नीतियाँ प्रायः दो प्रकार की हैं। कुछ राज्यपालों ने तो ऐसी राजनैतिक परिस्थितियों में मुख्यमंत्री नियुक्त

करने से पहले मुख्यमंत्री पद के उम्मीदवारों के समर्थकों का अनुमान लगाने की नीति अपनाई और जिस उम्मीदवार के विधान-सभा में अधिक समर्थक थे उसे मुख्यमंत्री बनाया। इसके विपरीत कुछ राज्यपालों ने विधान सभा में सबसे बड़े दल के नेता को मुख्यमंत्री बनाया और उन्होंने उसके विधान-सभा में समर्थकों की संख्या मालूम करने का कष्ट नहीं किया। राज्यपालों की समिति ने भी जिसकी नियुक्ति राष्ट्रपति ने नवम्बर 1970 में की थी, यह सिफारिश की कि राज्यपाल का मुख्यमंत्री की नियुक्ति से पहले यह जाँच-पड़ताल करनी चाहिए कि विधान-सभा में बहुमत किस का है और उसके लिए यह आवश्यक नहीं कि वह विधान-सभा में सत्र में बड़े दल के नेता को ही मुख्यमंत्री बनाये।¹⁸ 1967 के चुनाव के पश्चात् पश्चिमी बंगाल तथा त्रिहार में वास्तव में ऐसा किया भी गया था। इन प्रान्ता में हालांकि कांग्रेस दल विधान-सभा में सबसे बड़ा दल था लेकिन फिर भी उस दल के नेताओं का इन प्रान्ता में सरकारें बनाने के लिए प्रामाणित नहीं किया गया। इसका एक कारण तो यह हो सकता है कि इन राज्यों में विपक्ष अधिक संगठित था इसलिए कांग्रेस सरकार बन नहीं सकती थी, अन्यथा वहाँ पर उत्तरप्रदेश तथा राजस्थान की तरह कांग्रेस सरकारें बनाने की संभावना हो सकती थी।

राज्यपालों की समिति ने तो यहाँ तक सिफारिश की है कि राज्यपाल अल्पमत के नेता को भी मुख्यमंत्री नियुक्त कर सकता है, बशर्ते कि उसे यह भाशा हो कि उस नेता को उसकी नीतियों के लिए विधान-सभा का समर्थन मिल जायेगा।¹⁹ दम दृष्टि-कोण का समर्थन मेहरचन्द महाजन ने भी किया है जो भारत के सर्वोच्च न्यायालय के भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश थे। उन्होंने कहा था कि राज्यपाल द्वारा उस व्यक्ति को मुख्यमंत्री बनाया जाना चाहिये जो स्थायी सरकार बना सके। राज्यपाल विधान-सभा में सबसे बड़े दल के नेता को मुख्यमंत्री बनाने के लिए बाध्य नहीं है।²⁰ एच० एम० गोरबद, महाराष्ट्र के एडवोकेट जनरल,²¹ एम० भी० सीतलवाड, भूतपूर्व अटार्नी जनरल²², ए० के० सरकार, सर्वोच्च न्यायालय के भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश²³ भी इस दृष्टिकोण से सहमत हैं।

बहुमत जाँच-पड़ताल करने की पद्धति

विधान-सभा में बहुमत मालूम करने के अनेक ढंग हैं और भिन्न-भिन्न राज्यों में राज्यपालों ने भिन्न-भिन्न पद्धतियाँ अपनाई हैं। ये पद्धतियाँ साधारणतया तीन प्रकार की हैं जो निम्नलिखित हैं

- (i) सूची पद्धति
- (ii) परेड पद्धति
- (iii) सूची तथा परेड पद्धति

बिहार में 29 जून, 1968 को राष्ट्रपति शासन लागू करने के पश्चात् जब मध्याह्न चुनाव हुए तो उस समय विधान-सभा में किसी भी राजनैतिक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं हुआ, लेकिन कांग्रेस की संख्या अन्य दलों की तुलना में सबसे अधिक

थी।²⁴ कांग्रेस पार्टी के नेता सरदार हरिहर सिंह तथा संविद (समाजवादी सोशलिस्ट पार्टी, प्रजा सोशलिस्ट पार्टी और लोकतांत्रिक कांग्रेस) के नेता ने मुख्यमंत्री बनने का दावा किया, तथा अपने-अपने समर्थकों की सूची राज्यपाल को दी। इन सूचियों में कुछ नाम ऐसे भी थे जो दोनों सूचियों में पाये जाते थे। लेकिन राज्यपाल ने इनकी जांच-पड़ताल किए बिना कांग्रेस पार्टी के नेता सरदार हरिहरसिंह को मुख्यमंत्री बना दिया।²⁵ यह उदाहरण सूची-पद्धति का है, क्योंकि यहां पर बहुमत का निर्णय केवल सूचियों के आधार पर किया गया। इसी प्रकार से अप्रैल 1971, में गुजरात के राज्यपाल श्रीमन्नारायण ने बहुमत की जांच-पड़ताल करने के संबंध में कहा कि वह इस संवध में विधान-सभा के सदस्यों की अपने सामने पड़े नहीं करायेगे, बल्कि वह सदस्यों की उस सूची पर विश्वास करेंगे जो अध्यक्ष (स्पीकर) द्वारा उन्हें दी जायेगी।²⁶ इसके पश्चात् उन्होंने हितेन्द्र देसाई को सरकार बनाने के लिए आमंत्रित किया। हितेन्द्र देसाई के विधान-सभा में बहुमत के संबंध में राज्यपाल ने कहा, कि "उमने हितेन्द्र देसाई द्वारा दी गई सूची पर बड़े ध्यानपूर्वक विचार किया है। मंगटन कांग्रेस के 81 विधान-सभा के सदस्यों की सूची का अध्यक्ष ने अनुमोदन किया है और जनसंघ के एक तथा स्वतन्त्र पार्टी के 10 विधान-सभा के सदस्यों ने लिखित रूप से उसका समर्थन किया है। इसके अतिरिक्त एक निर्दलीय सदस्य ने भी समर्थन देने का आश्वासन दिया है। इस प्रकार विधान-सभा के कुल 164 सदस्यों में से 93 सदस्य, देसाई के साथ हैं। इस आधार पर देसाई को राज्य में सरकार बनाने के लिए आमंत्रित किया गया है।"²⁷ सूची पद्धति का यह दूसरा उदाहरण है।

उत्तरप्रदेश में भी 1967 के चुनाव के पश्चात् विधान-सभा में किसी भी राजनैतिक दल का बहुमत नहीं था।²⁸ कांग्रेस पार्टी के नेता चन्द्रभानु गुप्त तथा संयुक्त विधायक दल के नेता रामचन्द्र विकल दोनों ने विधान-सभा में बहुमत का दावा किया²⁹ तथा राज्यपाल के सामने समस्या यह थी कि ऐसी परिस्थिति में मुख्यमंत्री किसे बनाया जाये। राज्यपाल ने सोच विचार करने के पश्चात् चन्द्रभानु गुप्त को सरकार बनाने के लिए आमंत्रित किया और इसे न्यायोचित बतलाते हुए राज्यपाल विश्वनाथ दाम ने कहा कि संयुक्त विधायक दल के नेता ने यह दावा किया था कि 37 निर्दलीय सदस्यों में से 27 सदस्य उनके साथ हैं, और कांग्रेस के नेता चन्द्रभानु गुप्त ने यह दावा किया था कि उनमें से 19 निर्दलीय सदस्य उनके साथ हैं। दोनों पक्षों का इस संवध में जो दावा था उसका निर्णय उमने कैसे किया, उसका स्पष्टीकरण देते हुए उसने कहा कि पहले तो उसने उन तीन सदस्यों के लिखित वयानों को मान लिया जो कांग्रेस के समर्थक थे और जिनके बारे में संयुक्त विधायक दल ने समर्थन का दावा नहीं किया था। इसके पश्चात् दोनों दलों के निर्वाचित नेताओं को यह कहा गया कि वे उन सदस्यों को पेय करें जिनके नाम दोनों सूचियों में हैं। उनमें से 13 सदस्य उसके सामने पेय हुए और उन्होंने कांग्रेस के समर्थन का विश्वास दिनाया। इन 16 समर्थकों के साथ कांग्रेस की संख्या 214 हो गई और इससे कांग्रेस का विधानसभा में बहुमत हो गया। अन्य दोनों

के पांच सदस्यों में से, जिन के समर्थन का कांग्रेस ने दावा किया था, तीन उनके सामने पेश हुए और उन्होंने भी कांग्रेस के समर्थन का विश्वास दिलाया। चौथे ने मौखिक रूप से तो कांग्रेस के समर्थन का विश्वास दिलाया, परन्तु लिखित रूप में समर्थन देने से इन्कार कर दिया। इसके अतिरिक्त एक निर्दलीय तथा मनोनीत ऐंग्लो इण्डियन ने भी कांग्रेस के पक्ष में लिखित रूप से सहयोग दिया। राज्यपाल ने घ्राणे चल कर कहा कि रामचन्द्र बिक्ल को अनेक बार निर्दलीय सदस्यों को पेश करने का अवसर दिया गया लेकिन वे ऐसा करने में विफल रहे।³⁰

इसी प्रकार 1967 में जब चुनाव हुआ तो राजस्थान विधान-सभा में भी किसी एक दल को बहुमत प्राप्त नहीं हुआ।³¹ कांग्रेस के नेता मोहनलाल सुखाड़िया तथा संयुक्त दल के नेता महारावल लक्ष्मणसिंह दोनों ने, विधान-सभा में बहुमत का दावा किया। डॉ० सम्पूर्णानन्द ने, जो उस समय वहाँ के राज्यपाल थे, विधान-सभा के उन 21 सदस्यों का साक्षात्कार किया जिनके नाम दोनों सूचियों में थे। तत्पश्चात् राज्यपाल ने मोहनलाल सुखाड़िया को सरकार बनाने के लिए आमंत्रित किया और अपना निर्णय देते हुए राज्यपाल ने कहा कि उसने उन 15 विधान-सभा के सदस्यों को नहीं गिना जो निर्दलीय हैं क्योंकि उनकी न तो कोई नीति है और न ही उनकी कोई पार्टी ही है।³² इस प्रकार उ० प्र० तथा राजस्थान के राज्यपालों ने सूची तथा साक्षात्कार पद्धति का प्रयोग किया। लेकिन इन दोनों की समानता का अन्त यही पर हो जाता है क्योंकि बहुमत की जाच-पड़ताल करते समय उ० प्र० के राज्यपाल ने तो निर्दलीय सदस्यों को ध्यान में रखा परन्तु राजस्थान के राज्यपाल ने उनको कोई महत्व नहीं दिया जैसे कि उनकी उपस्थिति का विधान-सभा में कोई प्रभाव ही न हो। इससे ऐसा लगता है जैसे राजस्थान के राज्यपाल कांग्रेस पार्टी का पक्ष लेना चाहते थे, जिसका वास्तव में उस समय विधान-सभा में बहुमत सन्देशजनक था। यह तथ्य इस बात से सिद्ध हो जाता है कि विपक्ष ने विधानसभा के माधे से अधिक सदस्यों को राष्ट्रपति के सामने पेश किया था।³³ इससे यह बात भी सिद्ध हो जाती है कि बहुमत का अनुमान लगाते समय राज्यपाल किसी भी दल के प्रति पक्षपात कर सकता है और मुख्यमन्त्री की नियुक्ति में उसकी महत्वपूर्ण भूमिका हो सकती है।

जब सम्पूर्णानन्द के पश्चात् सरदार ठुक्रमसिंह राजस्थान के राज्यपाल नियुक्त हुए तो उन्होंने भी बहुमत का अनुमान लगाने के लिए इसी पद्धति का प्रयोग किया। मोहनलाल सुखाड़िया तथा महारावल लक्ष्मणसिंह द्वारा जो सूचियाँ दी गई थी, उन में से 21 नाम ऐसे थे जो दोनों सूचियों में थे। राज्यपाल ने उनका साक्षात्कार किया।³⁴ इसी प्रकार मार्च 1970 में पश्चिमी बंगाल के तत्कालीन राज्यपाल शान्तिस्वरूप धवन ने भी सूची तथा साक्षात्कार की मिली जुली पद्धति का प्रयोग किया।³⁵

इस के अतिरिक्त कुछ राज्यपाल ऐसे भी हुए हैं जो केवल परेड पद्धति में विश्वास रखते थे। उदाहरणतया, फरवरी 1969 में पंजाब के राज्यपाल डी०सी० पावते ने कहा कि वह उस दल के नेता को सरकार बनाने के लिए आमंत्रित करेंगे जो

बहुमत का दावा करता है। लेकिन ऐसा करने से पहले वह उनकी गिनती अवश्य ही करना चाहेंगे।³⁰

कुछ राज्यपाल अवश्य ही ऐसे हुए हैं जो विधान-सभा के सदस्यों की इस प्रकार से परेड करने या उनका साक्षात्कार करने की पद्धति के विरुद्ध थे। उदाहरणतया कानपुर में वक्तव्य देते हुए उत्तरप्रदेश के भूतपूर्व राज्यपाल बी० गोपाला रेड्डी ने कहा कि वह उस दल के नेता के बहुमत पर विश्वास करेंगे जो 213 सदस्यों की सूची दे सकेगा। यदि किसी ने उस सूची को चुनौती दी तो उसकी छानबीन करने में वह अपने विवेक का प्रयोग करेंगे और यदि उन्हें एक बार यह विश्वास हो गया कि चुनौती केवल अड़चन डालने के लिए ही दी गई है तो वे उसकी परवाह नहीं करेंगे।³¹ उन्होंने आगे चल कर यह भी कहा कि सदस्यों की परेड कराने की कोई आवश्यकता नहीं।³² उन्होंने तो यहाँ तक भी कह दिया कि “बहुमत जानने के लिए सदन में बाहर सदस्यों की गिनती करना राज्यपाल का काम नहीं है।”³³ इसी प्रकार 1969 में राष्ट्रपति शासन लागू करने के पश्चात् जब बिहार में चुनाव हुए तो वहाँ पर किसी भी राजनैतिक दल का बहुमत नहीं आया। कांग्रेस तथा विपक्ष दोनों ने ही बहुमत का दावा किया। उस समय के राज्यपाल नित्यानन्द कानूनगो से जब यह पूछा गया कि क्या वे उन सदस्यों को अपने सामने बुलायेंगे जिन का नाम दोनों सूचियों में है तो उन्होंने उत्तर दिया कि कदापि नहीं।⁴⁰ के० सन्यायनम का कहना है कि सदस्यों के हस्ताक्षर लेने तथा उन की राज्यपाल के सामने परेड कराने की पद्धति बहुत भद्दी तथा आपत्तिजनक है।⁴¹ इस प्रकार से यह सिद्ध हो जाता है कि बहुमत का अनुमान लगाने के लिए राज्यपालों ने भिन्न-भिन्न पद्धतियों का प्रयोग किया है।

बहुमत की जाँच-पड़ताल न करने का सिद्धान्त

दूसरे दृष्टिकोण के लोगों का यह विचार है कि चुनाव के तुरन्त पश्चात् यदि किसी भी राजनैतिक दल का बहुमत न हो तो राज्यपाल द्वारा विधान-सभा में सबसे बड़े दल के नेता को सरकार बनाने के लिए आमंत्रित करना चाहिए और उसके लिए यह आवश्यक नहीं है कि वह यह मानूँ करे कि बहुमत किसका है। उदाहरणतया शमम, मद्रास तथा बम्बई के भूतपूर्व राज्यपाल श्रीप्रकाश का यह विचार है कि ऐसी राजनैतिक परिस्थितियों में राज्यपाल के लिए ऐसा करना न केवल उचित ही है बल्कि उसका यह कर्तव्य भी है।⁴² 1952 में जब वह मद्रास के राज्यपाल थे तो उस समय उन्होंने राजा जी को सरकार बनाने के लिए इसलिए आमंत्रित किया था क्योंकि विधान-सभा में कांग्रेस के सदस्यों की संख्या दूसरे दलों की अपेक्षा सबसे अधिक थी। 321 सदस्यों वाले सदन में उनकी संख्या 155 थी। जब सभी विपक्षी दल, जिनके सदस्यों की संख्या 166 थी, मिल कर राज्यपाल के सामने गये तो राज्यपाल ने कहा कि वे उस दल के नेता को सरकार बनाने के लिए आमंत्रित करेंगे जिसके सदस्यों की विधान-सभा में सबसे अधिक संख्या है, चाहे उसका विधान-सभा में बहुमत हो या न हो। उन्होंने यह भी कहा कि वे दलों के किसी ऐसे संगठन को नहीं मानेंगे जो चुनाव

के पश्चात् बनाया गया हो।⁴³ इसी प्रकार से बिहार में बिन्देशवरी प्रसाद मण्डल के मन्त्रामण्डल द्वारा त्यागपत्र देने के पश्चात् कांग्रेस पार्टी के नेता महेशप्रसाद सिन्हा का सरकार बनाने के लिए इसीलिए आमन्त्रित किया गया क्योंकि विधान-सभा में उसके दल की संख्या और दलों की अपेक्षा अधिक थी। जब उसने सरकार बनाने से इन्कार कर दिया तो उस समय मोला पासवान शास्त्री को मुख्यमन्त्री नियुक्त किया गया।⁴⁴

श्रीप्रकाश का यह विचार जिसे हम श्रीप्रकाश सिद्धांत भी कह सकते हैं, त्रि-कुल ठीक मालूम पड़ता है। के० सुब्बाराव सर्वोच्च न्यायालय के भूतपूर्व न्यायाधीश का भी यही दृष्टिकोण है।⁴⁵ वास्तविकता तो यह है कि केवल इस सिद्धांत का अनुसरण करने में ही मुख्यमन्त्री की नियुक्ति में राज्यपाल का जो अनुचित हस्तक्षेप है उससे बचा जा सकता है। लेकिन यह बड़े दुर्भाग्य की बात है कि विधान-सभा में सबसे बड़े दल के नेता को मुख्यमन्त्री पद के लिए आमन्त्रित करने की प्रथा को 1967 से पहले केवल उन राज्यों में लागू किया गया जहाँ कांग्रेस दल सबसे बड़ा था⁴⁶ और उन राज्यों में इस सिद्धांत का अनुसरण नहीं किया गया जहाँ पर गैर-कांग्रेसी दल सबसे बड़े थे।⁴⁷ परन्तु ऐसा प्रतीत होता है कि 1967 के पश्चात् इस प्रथा में कुछ परिवर्तन आ गया है, क्योंकि 1967 के पश्चात् जब कभी भी कांग्रेस पार्टी के सदस्यों की संख्या अन्य दलों की तुलना में अधिक थी तो उसके नेता को उस आधार पर सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित नहीं किया गया। ऐसा करने से पहले राज्यपालों ने यह जांच पड़ताल की कि क्या वहाँ पर सबसे बड़े दल का नेता स्थायी सरकार बना सकता है? यदि राज्यपाल इस परिणाम पर पहुँचे कि ऐसा करना संभव नहीं तो उन्होंने विधान-सभा में सबसे बड़े दल के नेता को सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित करने में इन्कार कर दिया।⁴⁸ लेकिन यहाँ पर इस बात की चर्चा भी आवश्यक है कि स्थायी सरकार बनाने के सम्बन्ध में अनुमान लगाने के लिए जो कमीटी अपनायी गई है, वह भिन्न-भिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न है। उदाहरणतया, पश्चिमी बंगाल में 16 मार्च 1970 को जब अजय मुकर्जी को सरकार ने त्यागपत्र दिया तो मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पार्टी के नेता ने राज्यपाल से प्रार्थना की कि उन्हें सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित किया जाना चाहिये। लेकिन राज्यपाल ने ज्योति बसु से उनके समर्थकों की सूची मांगी ताकि वे उनका साक्षात्कार कर सकें। ज्योति बसु इस के लिए तैयार नहीं थे। उन्होंने कहा कि वे विधान-सभा में अपने बहुमत का प्रमाण दे देंगे जिसे राज्यपाल ने मानने से इन्कार कर दिया और कहा कि जब तक मार्क्सवादी सरकार की नियुक्ति के विरुद्ध विपक्ष द्वारा दिए गए तर्कों का खण्डन नहीं कर दिया जाता उन्हें सरकार बनाने का अवसर नहीं दिया जा सकता। इसके पश्चात् वहाँ पर राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया। लेकिन 1967 में राजस्थान में राज्यपाल ने जो सरकार बनाने के सम्बन्ध में नीति अपनाई थी, वह इसमें बिल्कुल भिन्न थी। वहाँ पर संयुक्त विधायक दल ने 183 में से 95 सदस्यों की सूची पेश कर के जिन्हें कुछ समय पश्चात् राष्ट्रपति के सामने भी पेश किया गया, गैर कांग्रेसी सरकार की स्थापना की मांग की।

वहाँ पर राज्यपाल ने कांग्रेस के नेता मोहनलाल सुखाड़िया को पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल के समान यह नहीं कहा कि वे संयुक्त विधायक दल द्वारा गैर-कांग्रेसी सरकार के पक्ष में जो सबूत दिया गया है, उसका खंडन करें। यह कार्य राज्यपाल ने निर्दलीय सदस्यों की उपेक्षा करके स्वयं ही कर दिया जैसे कि उनकी उपस्थिति का विधान-सभा में सरकार के बनाने पर कोई प्रभाव ही नहीं था। यह वेद की बात है कि राज्यपाल ने संयुक्त विधायक दल के नेता महारावल लक्ष्मण सिंह को, मोहनलाल सुखाड़िया द्वारा सरकार बनाने से इन्कार करने के पश्चात् भी, सरकार बनाने के लिए आमंत्रित नहीं किया और वहाँ पर राष्ट्रपति शासन लागू करने तथा विधान-सभा भंग करने की सिफारिश की। राज्यपाल की सिफारिश पर राष्ट्रपति शासन तो लागू कर दिया गया लेकिन विधान-सभा को भंग न करके केवल निलाम्बित कर दिया गया इस प्रकार जहाँ पर पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल द्वारा मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पार्टी के नेता से उस के समर्थकों की सूची मांगी गई ताकि उन का साक्षात्कार किया जा सके, राजस्थान में इस से बिल्कुल उल्ट किया गया। वहाँ पर विपक्ष ने अपने समर्थकों की सूची दी तथा वे साक्षात्कार के लिए भी तैयार थे, लेकिन फिर भी मोहनलाल सुखाड़िया को मुख्यमंत्री बनाने के लिए आमंत्रित किया गया और जब उन्होंने इन्कार कर दिया तो राष्ट्रपति शासन की सिफारिश कर दी गई। यह कहना अनुचित न होगा कि चुनाव के तुरन्त पश्चात् राष्ट्रपति शासन इस आधार पर लागू करना कि वहाँ पर स्थायी सरकार नहीं बन सकती प्रजातन्त्र के हित में नहीं है, विशेषकर उस समय जब विधान-सभा में सब से बड़ा दल या वह संयुक्त विधायक दल जो चुनाव में पहले बनाया गया हो, सरकार बनाने के लिए तैयार हो। 1965 में केरल में राष्ट्रपति शासन के दोबारा लागू किए जाने पर कांग्रेस के एक महारथी आर० के० खादीलकर ने कहा था कि ऐसा करना संविधान का उल्लंघन है क्योंकि जनता के प्रतिनिधियों को सरकार बनाने का अवसर प्रदान किया जाना चाहिये।⁴⁹

इसमें कोई सन्देह नहीं कि कुछ राजनैतिक परिस्थितियों में विधान-सभा में सब से बड़े दल के नेता के सरकार बनाने से संबंधित दावे की उपेक्षा की जा सकती है। उदाहरणतया यह तब किया जा सकता है जब चुनाव से पहले कुछ दल मिलकर एक संयुक्त मोर्चे का गठन कर लें और यदि चुनाव में उस संयुक्त मोर्चे का विधान-सभा में बहुमत आ जाये तो उस समय ऐसा किया जा सकता है। राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त की गई राज्यपालों की समिति भी इस दृष्टिकोण से सहमत है।⁵⁰ इस प्रकार के मोर्चे का संगठन 1960 में केरल में गैर-साम्यवादी दलों⁵¹ ने तथा 1967 में गैर-कांग्रेसी दलों ने किया था। 1967 में जब गैर-कांग्रेसी दलों के मोर्चे को विधान-सभा में बहुमत प्राप्त हुआ तो राज्यपाल ने उसके नेता को सरकार बनाने के लिए आमंत्रित किया।⁵² 1968 में पश्चिमी बंगाल में भी गैर-कांग्रेसी दलों ने ऐसा ही संयुक्त मोर्चा बनाया और जब मध्यावधि चुनाव सम्पन्न हुए तो विधान-सभा में उन्हें बहुमत मिला। इसलिए उनके नेता को सरकार बनाने के लिए आमंत्रित किया गया, हालांकि कांग्रेस पार्टी के

सदस्यों की सरया प्रत्येक दल की अपेक्षा अधिक थी। केन्द्रीय सरकार का भी यही विचार था कि चुनाव से पहले कुछ दल मिल कर संयुक्त मोर्चा बना लें और यदि उन मोर्चों का विधान-सभा में बहुमत आ जाये तो उसके नेता को सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित किया जाता चाहिए।⁵³

परन्तु प्रश्न यह है कि चुनाव से पहले बनाये गए इस प्रकार के संयुक्त मोर्चों को विधान-सभा में बहुमत न मिले और उस के सदस्यों की सरया अन्य दलों के मुकाबले में अधिक हो तो उस स्थिति में किसको मुख्यमंत्री बनाया जाये? ऐसी परिस्थिति में संयुक्त मोर्चों के नेता को इस आधार पर मुख्यमंत्री नियुक्त किया जाना चाहिए कि उस मोर्चों के सदस्यों की संख्या अन्य दलों की अपेक्षा अधिक है। 1971 में इस प्रकार की स्थिति पश्चिमी बंगाल में थी। वहां पर 30 मार्च 1970 को राष्ट्रपति शासन लागू किया गया था और उसके पश्चात् मार्च 1971, में जो मध्यावधि चुनाव हुए उनमें संयुक्त वामपक्षी मोर्चों को विधान-सभा में 123 स्थान प्राप्त हुए थे। इस मोर्चों के सदस्यों की संख्या विधान-सभा में अन्य दलों की अपेक्षा सब से अधिक थी। इस आधार पर ज्योति बसु ने राज्यपाल को एक ही पत्र लिखा जिसमें यह मांग की गई थी कि विधान-सभा में सब से बड़े दल का नेता होने के कारण उसे सरकार बनाने का अवसर दिया जाना चाहिये। राज्यपाल ने इस पत्र के उत्तर में कहा कि विधान-सभा में सबसे बड़े दल के नेता को सरकार बनाने का अवसर उन राज्यों में तो दिया जा सकता है जहाँ पर राष्ट्रपति शासन लागू न हो। लेकिन उस राज्य में जहाँ राष्ट्रपति का शासन हो और जहाँ पर विपक्ष राज्यपाल को यह लिखे कि सबसे बड़े दल के नेता का विधान-सभा में बहुमत नहीं है वहाँ पर पूरी तरह से जाँच किए बिना राष्ट्रपति शासन को समाप्त करने की सिफारिश करना राज्यपाल के लिए उचित नहीं होगा।⁵⁴

राज्यपाल ने ज्योति बसु को यह भी लिखा, कि “राष्ट्रपति शासन के दौरान राज्यपाल को यह अधिकार नहीं है कि वह किसी दल या गुट को सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित करे। वह राष्ट्रपति शासन को समाप्त करने की सिफारिश केवल तब ही कर सकता है जब वह राष्ट्रपति को यह रिपोर्ट देने की स्थिति में हो कि राज्य का शासन संविधान के अनुसार चलाया जा सकता है। लेकिन जब विपक्ष वाले, जिन की सरया उस वामपक्षी मोर्चों के सदस्यों से अधिक है, जिस का आप नेतृत्व कर रहे हैं, राज्यपाल को यह लिख दें कि वामपक्षी मोर्चों की सरकार नहीं बनानी चाहिये तो उस स्थिति में राज्यपाल राष्ट्रपति को राष्ट्रपति शासन समाप्त करने के लिए कैसे लिख सकते हैं।”⁵⁵ स्थिति का अनुमान लगाने के पश्चात् राज्यपाल ने प्रजातान्त्रिक संगठन (डेमोक्रेटिक कोलेशन) के नेता अजय मुकर्जी को सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित किया। इस संगठन में कांग्रेस, मुस्लिम लीग, बंगला कांग्रेस, प्रजा सोशलिस्ट पार्टी तथा कम्युनिस्ट पार्टी के सदस्य थे।⁵⁶ इस प्रकार राज्यपाल ने सब से बड़े फ्रंट के नेता के दावे को रद्द कर दिया। यह फ्रंट चुनाव से पहले बनाया गया था। यह बात आश्चर्य-

जनक है कि राज्यपाल चुनाव से पहले बनाये जाने वाले मोर्चों या संगठनों के उस नेता के द्वारा सरकार बनाने के पक्ष में है जो चुनाव से पहले बनाये गए हों, लेकिन केवल उन राज्यों में जहाँ राष्ट्रपति शासन नहीं है। यह समझना कठिन है कि चुनाव के पश्चात् मुख्यमंत्री नियुक्त किए जाने के संबंध में उन राज्यों में जहाँ राष्ट्रपति शासन है और जहाँ राष्ट्रपति शासन नहीं है, राज्यपाल की स्थिति में क्या भिन्नता है ?

इसके अतिरिक्त एक अन्य अवसर पर भी जिसकी चर्चा भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश मेहरचन्द महाजन ने की है, विधान-सभा में सबसे बड़े दल के नेता को सरकार बनाने के अवसर से वंचित किया जा सकता है। उदाहरणतया मेहरचन्द महाजन का कहना है कि यदि सत्ताह्व दल को चुनाव में बहुमत नहीं मिलता तो ऐसी स्थिति में राज्यपाल को चाहिये कि वह विपक्ष को सरकार बनाने का अवसर दे।⁶⁷ एम० सी० सीतलवादा का भी यही विचार है।⁶⁸

लेकिन सर्वोच्च न्यायालय के एक अन्य भूतपूर्व न्यायाधीश ए० के० सरकार इस सिद्धांत से सहमत नहीं हैं। वे इस तथ्य को स्मरण के लिए तैयार नहीं कि विधान-सभा में सबसे बड़े दल के नेता को इसलिए सरकार बनाने की आज्ञा नहीं दी जानी चाहिए क्योंकि चुनाव से पहले उस दल की सरकार थी। यदि ऐसा दल निर्दलीय सदस्यों का समर्थन प्राप्त कर ले और उनके समर्थन के पश्चात् यदि उस दल को विधान-सभा में बहुमत प्राप्त हो जाये तो उस दल के नेता को सरकार बनाने का अवसर देना उचित होगा।⁶⁹ अतः ए० के० सरकार के अनुसार सबसे बड़े दल के नेता को उस समय तक वंचित नहीं किया जाना चाहिये जब तक वह स्वयं इन्कार न कर दे। 1967 में इस सिद्धांत का अनुमरण पंजाब में किया गया। कांग्रेस पार्टी जिस के सदस्यों की संख्या 104 में से 48 थी विधान-सभा में सबसे बड़ी पार्टी थी। इस के नेता सरदार ज्ञान सिंह राईवाला को सरकार बनाने का अवसर दिया गया और जब उसने सरकार बनाने से इन्कार कर दिया तब विपक्ष को सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित किया गया।⁷⁰ उत्तर प्रदेश में विश्वनाथ दास⁷¹ ने, राजस्थान में मम्पूगानन्द⁷² ने भी 1967 में ऐसा ही किया था। लेकिन ऐसा करने से वहाँ पर राज्यपालों ने निर्दलीय सदस्यों के संबंध में जाँच पड़ताल की थी। राजस्थान तथा उत्तर प्रदेश के राज्यपालों की ज्योतिषियों के समान अनुमान लगाने की यह प्रक्रिया बहुत ही खतरनाक है। राज्यपाल का संवैधानिक कर्तव्य जाँच पड़ताल करना नहीं, अपितु सबसे बड़े दल के नेता को सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित करना है। यदि राज्यों में राज्यपाल तथा केन्द्र में राष्ट्रपति यह निर्णय करे कि कोई दल सरकार बनाने की स्थिति में है या नहीं तो भारतवर्ष में प्रजातन्त्र का भविष्य अवश्य ही घूमिल है।⁷³ इस दृष्टिकोण को मानते हुए, ए० सन्धानम ने कहा है कि संविधान में यह कहीं भी नहीं लिखा है कि मुख्यमंत्री की नियुक्ति से पहले वह यह देखे कि उस का बहुमत है या नहीं। यदि उसका बहुमत है तो यह सोने पर मुहाने के समान,

होगा। लेकिन समर्थकों को राज्यपाल के सामने पेश करना या उनके हस्ताक्षरों की सूची देना मूर्खतापूर्ण तथा अपमानजनक है।⁶⁴

ऐसा इसलिए नहीं किया जाना चाहिये क्योंकि यदि ऐसा किया गया तो बहुदलीय पद्धति में, जो भारत में है, इस का दुरुपयोग हो सकता है। यदि सबसे बड़े दल के नेता को मुख्यमंत्री बनाने के सिद्धांत को नहीं माना जाता तो राज्यपाल को मुख्यमंत्री तथा अन्य मंत्रियों की नियुक्ति में हस्तक्षेप का अवसर मिल जायेगा। यह भी हो सकता है कि वह मन्त्रिमंडल की नीतियों को भी प्रभावित करने का प्रयत्न करे। वास्तव में विधानचन्द्र राय की मृत्यु के पश्चात् पश्चिमी बंगाल में राज्यपाल ने ऐसा करने का प्रयत्न किया था क्योंकि उसने मुख्यमंत्री के माध्यम से मन्त्रिमंडल को एक संदेश भेजा जिस में विधानचन्द्र राय की नीतियों पर चलने के लिए कहा गया था।⁶⁵

यदि हम इस सिद्धांत को मान लें कि चुनाव के पश्चात् यदि विधानसभा में किसी भी राजनैतिक दल का बहुमत न होने पर राज्यपाल इस बात का निर्णय करेगा कि सरकार कौन बनाये तो इससे, मन्त्रिमंडल के निर्माण में राज्यपाल के हस्तक्षेप करने की क्षमता बहुत अधिक बढ़ जायेगी। अतः प्रजातन्त्र का हित इसमें है कि चुनाव के पश्चात् किसी भी राजनैतिक दल का विधानसभा में बहुमत न होने पर उस दल के नेता को मुख्यमंत्री बनाया जाना चाहिये जिसके सदस्यों की सरया अन्य दलों की अपेक्षा सबसे अधिक है। लेकिन यह खेदजनक है कि इस सिद्धांत का पूरी तरह से अनुमरण नहीं किया गया।

राज्यपाल की स्थिति का अनुमान कब लगाना चाहिये

जब यह कहा जाता है कि विधान-सभा में सबसे बड़े दल के नेता को या उस समूह के नेता को जो चुनाव से पहले बनाया गया हो, पूर्ण बहुमत न होते हुए भी सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित किया जाना चाहिए तो उसका अर्थ यह नहीं है कि राज्यपाल को बहुमत से सम्बन्धित स्थिति का अनुमान कभी भी नहीं लगाना चाहिये। कुछ विशेष परिस्थितियों में राज्यपाल के लिए यह आवश्यक हो जाता है कि वह विधानसभा में बहुमत के सम्बन्ध में जांच पड़ताल करे। उदाहरणतया, एक ऐसी स्थिति की कल्पना कीजिये जब अनेक दलों द्वारा बनाई गई सरकारों का पतन हो चुका हो और सब दलों को इस प्रकार से सरकार बनाने के अवसर दिये जाने के पश्चात् राष्ट्रपति शासन लागू किया गया हो और विधानसभा को निलम्बित कर दिया गया हो जैसा कि 1971 में बिहार में हुआ था। यदि कुछ समय पश्चात् राष्ट्रपति शासन को समाप्त किए जाने के सम्बन्ध में कदम उठाये जायें तो राज्यपाल के पास राजनैतिक स्थिति का अनुमान लगाने के अतिरिक्त और कोई वैकल्पिक नहीं होगा, क्योंकि वह सबसे बड़े गुट के नेता को सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित नहीं कर सकता। क्योंकि हो सकता है उस नेता की सरकार के पतन के बाद वहाँ पर राष्ट्रपति शासन लागू किया गया हो जैसा कि 24 अक्टूबर, 1967 को मणिपुर में हुआ था।⁶⁶ ऐसी

परिस्थितियों में राष्ट्रपति शासन समाप्त करना हो तो यह जांच पड़ताल करना कि वहाँ पर सरकार का निर्माण हो सकता है या नहीं, राज्यपाल के लिए आवश्यक हो नहीं वरन् उसका कर्तव्य भी होगा। परन्तु इस सम्बन्ध में यह प्रश्न पूछा जा सकता है कि क्या राज्यपाल ने यह जांच पड़ताल उस समय करनी चाहिये या नहीं जब मिली-जुली सरकार के मुख्यमन्त्री द्वारा त्यागपत्र दिए जाने के पश्चात् संयुक्त मोर्चा अपना नेता चुनने में असफल हो जाये और वहाँ पर ऐसा होने के पश्चात् राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया जाये जैसा कि 1968 में चरणसिंह के त्यागपत्र के पश्चात् उत्तर प्रदेश में हुआ था।⁶⁷ राज्यपाल ने यह सिफारिश की कि कुछ समय तक विधान-सभा को निलम्बित रखने के पश्चात् वहाँ पर स्थायी सरकार की संभावना है।⁶⁸ यह सरकार का दूसरा पतन था। चन्द्रभानु गुप्त की सरकार इससे पहले गिर चुकी थी। 22 मार्च, 1968, को संयुक्त विधायक दल ने हरिश्चन्द्र सिंह को अपना नेता चुना तो उस समय राष्ट्रपति शासन को समाप्त करने तथा जनता के प्रतिनिधियों की सरकार बनाने की बात दोबारा चली और हरिश्चन्द्र सिंह ने राज्यपाल से यह प्रार्थना की कि उसे सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित किया जाना चाहिए।⁶⁹ कांग्रेस के नेता चन्द्रभानु गुप्त ने भी विधानसभा में बहुमत का दावा किया और राज्यपाल के सामने तब यह प्रश्न उठा कि वह ऐसी परिस्थिति में क्या करे। यदि राज्यपाल को यह विश्वास होता कि संयुक्त विधायक दल के किसी भी सदस्य ने दल नहीं छोड़ा तो राज्यपाल के लिए संयुक्त विधायक दल के नेता को सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित करना उचित होता। लेकिन क्या उस समय ऐसा करना उचित होता जब संयुक्त विधायक दल के कुछ सदस्यों ने राज्यपाल को लिखित रूप से दल को छोड़ने लिए लिख दिया हो। यह एक विवादग्रस्त विषय है। इस प्रकार की परिस्थितियाँ उत्तर प्रदेश में उस समय पैदा हुईं जब चरणसिंह के त्यागपत्र के पश्चात् संयुक्त विधायक दल ने हरिश्चन्द्र सिंह को अपना नेता चुना क्योंकि संयुक्त विधायक दल के कुछ सदस्य चन्द्रभानु गुप्त को समर्थन देने के लिए तैयार हो गए। उस समय राज्यपाल बी० गोपाला ग्रेट्टी के सामने एक कठिन समस्या उत्पन्न हो गई, जिसका समाधान ढूँढ़ने के लिए उसने हरिश्चन्द्र सिंह को एक पत्र लिखा जिसमें निम्नलिखित प्रश्नों के सम्बन्ध में उम के विचार जानने के लिए कहा गया था, कि

- (i) क्या ऐसी परिस्थितियों में जब संयुक्त विधायक दल के कुछ सदस्य चन्द्रभानु गुप्त को समर्थन देने के लिए तैयार हैं। राज्यपाल दोनों नेताओं के बहुमत के दावे की जांच पड़ताल किए बिना मुख्यमन्त्री की नियुक्ति कर सकता है ?
- (ii) यदि बहुमत की जांच पड़ताल की जाये तो उमका क्या हंग होना चाहिये ?
- (iii) क्या राज्यपाल उन गोपनीय पत्रों को ध्यान में रख सकता है जो उन दल सदस्य ने दलों ने उसे लिखे हैं जो संयुक्त विधायक दल छोड़ कर कांग्रेस में शामिल होना चाहते हैं ?

(iv) क्या राज्य में एक स्थायी सरकार बनाने की संभावना है ताकि वह राष्ट्रपति को राष्ट्रपति-शासन समाप्त करने की सिफारिश कर सके ?

इस प्रश्न का उत्तर देते हुए कि क्या सत्तारूढ़ दल के बहुमत के बारे में, दल छोड़ने के सम्बन्ध में राज्यपाल का लिखे गये पत्रों की वह उपेक्षा कर सकता है या नहीं ? हरिश्चन्द्र सिंह ने कहा कि हाँ ऐसा किया जा सकता है और किया भी जाना चाहिये, क्योंकि यदि ऐसा नहीं किया जाता तो उसका अभिप्राय यह होगा कि सरकार के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव विधान-सभा में पाय न हो कर, राजभवन में भी पास हो सकेगा ।⁷⁰ इसके अतिरिक्त उसने यह भी कहा कि यदि ऐसा न किया गया तो जब कभी भी सत्तावसान होगा तो कुछ सदस्य अवश्य ऐसे होंगे जो सरकार को समर्थन न देने के लिए राज्यपाल को पत्र लिख कर नई सरकार बनाने की मांग करेंगे । चूँकि उत्तर प्रदेश में अभी तक विधान-सभा भंग नहीं की गई है अतः चुनाव के पश्चात् मुख्यमंत्री बनाने के लिए जो जाच पड़ताल करने की पद्धति है वह यहाँ पर लागू नहीं होती ।⁷¹ उसने राज्यपाल का उन सदस्यों के नाम बतलाने के लिए भी निवेदन किया, जिन्होंने संयुक्त विधायक दल छूटने के लिए राज्यपाल को लिखा था । और जब राज्यपाल ने ऐसा करने से इन्कार कर दिया तो उस समय राज्यपाल के इस कार्य (action) को अनुचित बताते हुए कहा कि संयुक्त विधायक दल का नेता होने के कारण उसका यह अधिकार है कि दल छोड़ने वाले विधायकों के नाम उसे बताये जायें, क्योंकि संयुक्त विधायक दल के उन सदस्यों ने दल को छोड़ दिया है जिन्होंने कांग्रेस का समर्थन करने का विश्वास दिया है और ऐसा निर्णय दल तथा जनता की जानकारी के बिना राजभवन में नहीं किया जा सकता ।⁷² ऐसा मालूम होता है कि ये तर्क काफी सारगर्भित हैं और उस परिस्थिति में राज्यपाल को चाहिए था कि वह हरिश्चन्द्र को संयुक्त विधायक दल का नेता चुने जाने के पश्चात् मुख्यमंत्री बना देता । संयुक्त विधायक दल का नेता बदलने पर प्रत्येक बार बहुमत के सम्बन्ध में जाच पड़ताल करने का अर्थ दल बदलने वालों का आत्माहन बना है ।

मध्यप्रदेश में राज्यपाल इससे भी एक कदम और आगे गए क्योंकि जब गोविन्दनारायण सिंह के स्थान पर राजा नरेशचन्द्र सिंह को संयुक्त विधायक दल का नेता चुना गया, तो गोविन्दनारायण सिंह ने अपना त्यागपत्र देते समय राज्यपाल को यह सलाह दी कि संयुक्त विधायक दल के नए नेता राजा नरेशचन्द्र सिंह को मुख्यमंत्री बनाया जाये लेकिन राज्यपाल के ० सी० रेड्डी ने गोविन्दनारायण सिंह को सूचित किया कि ऐसा करने से पहले वे स्थिति का अनुमान लगाना चाहेंगे । उन्होंने राजमाता का संयुक्त विधायक दल की उस बैठक की कार्यवाही भी भेजने को कहा जिसमें नरेशचन्द्र सिंह को दल का नेता चुना गया था । राज्यपाल द्वारा ऐसा किये जाने का शायद उद्देश्य यह था कि वे यह देखना चाहते थे कि नरेशचन्द्र सिंह को संयुक्त विधायक दल के अनेक दलों का समर्थन है या नहीं ।⁷³ जब विधान-सभा का अधिवेशन चल रहा था उस समय राज्यपाल द्वारा ऐसा किया जाना उचित नहीं था, क्योंकि ऐसा करने

के परिणामस्वरूप गोविन्दनारायण सिंह वज्रट अधिवेशन के सन्नाहमान करने की सिफारिश करने पर विवश हो गए । ऐसा करना इसलिए भी अनुचित था क्योंकि यदि राज्यपाल को संयुक्त विधायक दल के बहुमत पर सन्देह था तो शक्ति का परीक्षण विधान-सभा में हो सकता था । यह समझ में नहीं आता कि यदि राजस्थान में कांग्रेस के नेता मोहनलाल मुखर्जी ने बहुमत का दावा किया तो राज्यपाल ने उन पर विश्वास कर लिया और जब उन्होंने सरकार बनाने में इन्कार कर दिया तो विपक्ष को सरकार बनाने का अवसर देने के स्थान पर राष्ट्रपति-शामन लागू कर दिया गया । लेकिन इसके विपरीत जब गोविन्दनारायण सिंह ने बहुमत का दावा किया तो उन पर विश्वास नहीं किया गया, हालांकि इसकी परीक्षा विधान-सभा में अगले ही दिन हो सकती थी, क्योंकि विधान-सभा का अधिवेशन चल रहा था । जब संयुक्त विधायक दल ने अपना नया नेता चुन लिया था, जो कि उनका प्राथमिक मामला था तो राज्यपाल को राजा नरेशचन्द्र सिंह को मुख्यमंत्री बनाना चाहिए था । मद्रास में 1946 और 1951 के बीच तीन मुख्यमंत्री रहे । पहले मुख्यमंत्री को दल ने 1947 में हटा दिया और उनके स्थान पर पार्टी ने अपना नया नेता चुन लिया । वहाँ पर भी मध्यप्रदेश के समान अधिवेशन चल रहा था लेकिन सन्नाहमान करने की आवश्यकता इसलिए नहीं पड़ी क्योंकि नए मुख्यमंत्री ने अगले ही दिन विधान-सभा की बैठक होने से पहले अपने पद की शपथ ले ली । इसके दो साल पश्चात् भी ऐसा ही हुआ और मध्यप्रदेश में भी यही होना चाहिए था ।¹⁴ जब आंध्र प्रदेश में संजीवा रेड्डी ने मुख्यमंत्री के पद से त्यागपत्र दिया तो उस समय उसने राज्यपाल को यह परामर्श दिया कि ब्रह्मानन्द रेड्डी को मुख्यमंत्री बनाये और ब्रह्मानन्द रेड्डी को पार्टी द्वारा नेता चुने जाने से पहले ही मुख्यमंत्री बना दिया गया ।¹⁵ जब मध्यप्रदेश में ध्यामचरण शुक्ला के स्थान पर प्रकाशचन्द्र मेहरी को, राजस्थान में मोहनलाल मुखर्जी के स्थान पर वरकतुल्लाखां को, मैसूर में निजलिगप्पा के स्थान पर वीरन्द्र पाटिल को, बिहार में सतीशप्रसाद सिंह के स्थान पर विन्देश्वरी प्रसाद मण्डल को मुख्यमंत्री बनाया गया तब भी ऐसा ही किया गया था । सत्ताकूट दल ने जब एक नेता के स्थान पर दूसरा नेता चुना तब इन राज्यों में राज्यपाल ने उन्हें बिना किसी प्रकार की जाँच पड़ताल किए मुख्यमंत्री नियुक्त कर दिया । मध्यप्रदेश के राज्यपाल ने जो कुछ किया था उस पर बोलते हुए एक कांग्रेस नेता पी० वेंकटामुर्तया ने कहा कि प्रजातन्त्र की सफलता के लिए कुछ नियमों का पालन अवश्य ही किया जाना चाहिए । अध्वक्षों के सम्मेलन की सिफारिश के अनुसार बहुमत का निर्णय सदा विधान-सभा में किया जाना चाहिए और जो कुछ मध्यप्रदेश के राज्यपाल ने किया था वह बहुत ही अनुचित था, जिसे आचार्य जे० बी० कृपलानी ने संविधान का उल्लंघन बताया ।¹⁶

अतः यह कहा जा सकता है कि मध्यप्रदेश के राज्यपाल ने जो कुछ किया वह बहुत ही आपत्तिजनक था क्योंकि गोविन्द नारायण सिंह की सलाह को न मानने

का अर्थ यह था कि वह बहुमत के प्रश्न का निर्णय विधान-सभा का अधिवेशन जारी होते हुए भी विधान-सभा में न कर के, राजभवन में करना चाहते थे।

दूसरे, संयुक्त विधायक दल के बहुमत का अनुमान लगाते हुए उसी नीतियों के सम्बन्ध में प्रश्न पूछना कहा तक उचित था ? साधारणतया राज्यपाल का नीतियों से सम्बन्धित क्षेत्र में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए क्योंकि ऐसा करना उनके अधिकार-क्षेत्र से बाहर है। लेकिन यह अचम्भे की बात है कि मुख्यमन्त्री की नियुक्ति के समय कुछ राज्यपालों ने संयुक्त विधायक दल के नेताओं से इस प्रकार की सूचनाएँ भी प्राप्त करने का प्रयत्न किया है। उदाहरणतया उत्तर प्रदेश के राज्यपाल बी० गोपाल रेड्डी ने बहुमत की जांच पड़ताल करते समय संयुक्त विधायक दल के नेता से पूछा कि

(1) क्या संयुक्त विधायक दल में आपसी भेदभाव है ?

(1^a) क्या वारा से सम्बन्धित जिन नीतियों की घोषणा की गई है, उन उसे लागू कर सकेगा ?

इस प्रकार बिहार में जनवरी 1968 में बिन्देश्वरी प्रसाद मण्डल की सरकार का पतन होने के पश्चात् जब संयुक्त विधायक दल ने भाला पासवान शास्त्री को अपना नेता चुना तब भी राज्यपाल ने उनसे संयुक्त विधायक दल के कार्यक्रम की सूचना माँगी थी लेकिन यह हैरानी की बात है कि जब कभी भी कांग्रेस संयुक्त विधायक दल में शामिल हुई तो उस समय उस दल के नेता से इस प्रकार की सूचना कभी नहीं माँगी गई।⁷⁷

सरकार का स्थायित्व तथा मुख्यमन्त्री की नियुक्ति

जैसा पहले कहा जा चुका है कि कुछेक परिस्थितियों में मुख्यमन्त्री की नियुक्ति करने में पहले विधान-सभा में बहुमत के सम्बन्ध में छानबीन करना राज्यपाल के लिए आवश्यक हो जाता है, लेकिन ऐसा करते समय क्या उसे यह भी देखना चाहिए कि सरकार स्थायी होगी या नहीं ? बिहार के भूतपूर्व राज्यपाल नित्यात्मद कानूनगो के अनुसार राज्यपालों का यह कर्त्तव्य है कि वे ऐसी सरकारों की नियुक्ति न करें जो अस्थायी हों क्योंकि इसका जनता तथा प्रशासन पर बुरा प्रभाव पड़ता है।⁷⁸ शायद यही एक कारण था कि चुनाव के तुरन्त पश्चात् कुछ राज्यों में राज्यपालों ने तब से बड़े दलों का सरकार बनाने की आज्ञा नहीं दी।⁷⁹ हरियाणा में भी सरकार का बहुमत हाते हुए राज्यपाल ने राष्ट्रपति-शासन लागू करने की सिफारिश इसी आधार पर की थी कि वहाँ की सरकार स्थायी नहीं है। इसी प्रकार 1968 में उत्तर प्रदेश में चरणसिंह सरकार के पतन के पश्चात् चन्द्रभानु गुप्त को⁸⁰ और मार्च, 1973 में उड़ीसा में नन्दिनी सत्पथी के त्यागपत्र दे देने के पश्चात् बीजू पटनायक का⁸¹ इसी आधार पर सरकार बनाने की आज्ञा नहीं दी गई थी।

अतः मुख्यमन्त्री की नियुक्ति में सरकार के स्थायित्व के सिद्धान्त का बहुत महत्वपूर्ण भाग है। सरकार के स्थायित्व के सिद्धान्त का प्रयोग अनेक बार कुछ

राजनैतिक दलों के पक्ष में तथा अन्य राजनैतिक दलों के विपक्ष में किया गया है। वास्तव में सरकार के स्थायी होने का सम्बन्ध केवल इस बात पर नहीं होता कि सरकार का विधान-सभा में काफी बहुमत हो। पंजाब के भूतपूर्व राज्यपाल टी० सी० पावले ने ठीक ही कहा था, कि सरकार के स्थायी होने के लिए शासक दल का विधान-सभा में अधिक बहुमत होना इतना आवश्यक नहीं जितना कि जो भी थोड़ा बहुत बहुमत है उसे बनाये रखना।⁸² इस तथ्य को इस आधार पर सिद्ध किया जा सकता है कि शासक दल का विधान-सभा में बहुत अधिक बहुमत किसी भी समय अल्पमत में बदल सकता है जैसा कि हरियाणा तथा मध्यप्रदेश में हुआ।⁸³ इसी प्रकार ने 1967 के चुनाव के पश्चात् उत्तरप्रदेश, पश्चिम बंगाल तथा बिहार में संयुक्त मोर्चे द्वारा बनाये गए मन्त्रिमण्डलों का विधान-सभा में बहुमत था परन्तु एक के बाद दूसरे का गीघ्र ही पतन होता गया। इसके विपरीत 1967 के पश्चात् राजस्थान में जब मोहनलाल मुखारिया को मुख्यमन्त्री नियुक्त किया गया तो वहाँ पर कांग्रेसी सदस्यों की संख्या 94 थी और विपक्ष की 88, अर्थात् कांग्रेस का बहुमत केवल 6 सदस्यों का था।⁸⁴ यह बहुमत कोई बहुत अधिक न था लेकिन फिर भी राजस्थान की सरकार स्थायी रही। इसकी तुलना में 1967 के पश्चात् उत्तरप्रदेश में भी कांग्रेस का बहुमत केवल चार का था लेकिन वहाँ पर चन्द्रभानु गुप्त की सरकार का पतन आठवें दिन ही हो गया।

इस से यह सिद्ध होता है कि सरकार का स्थायित्व केवल सत्ताशुद्ध दल के बहुमत पर ही निर्भर नहीं होता, बल्कि वह इस बात पर निर्भर है कि क्या उस दल के सदस्य अनुशासन में रहने के लिए तैयार हैं या नहीं। यदि उनमें से अधिकांश या कुछेक सदस्य ऐसे हों जो व्यक्तिगत लाभ के लिए दल बदलने को तैयार हों तो सत्ताशुद्ध दल का विधान-सभा में काफी बहुमत होते हुए भी सरकार अस्थायी होगी। यही कारण है कि वे सरकारें जिन्हें राज्यपाल स्थायी समझते थे अस्थायी सिद्ध हुईं। उदाहरणतया, बिहार के राज्यपाल नित्यानन्द कानूनगो ने 26 अक्टूबर, 1970 को अपने भाषण में कहा था कि दारोगाप्रसाद राय की सरकार स्थायी है।⁸⁵ परन्तु वह सरकार 18 दिसम्बर, 1970 को अर्थात् दो महीने के अन्दर ही अपदस्थ हो गई।⁸⁶ इसी प्रकार से टी० के० बरगुप्ता ने, जो नित्यानन्द कानूनगो के पश्चात् बिहार के राज्यपाल नियुक्त हुए, 16 जुलाई, 1971 को संवाददाताओं से कहा कि कम्युनिस्ट पार्टी द्वारा मन्त्रीमण्डल को सहयोग देने से इन्कार करने के पश्चात् मोना पासवान की सरकार को कोई खतरा नहीं है,⁸⁷ परन्तु यह सरकार भी 27 दिसम्बर, 1971 को अर्थात् 6 महीने के अन्दर ही अपदस्थ हो गई।⁸⁸ यह सरकार विधान-सभा में एक बार भी अपना बहुमत मिट्ट नहीं कर सकी क्योंकि इसने वज्रट अधिवेशन, जो कि 30 दिसम्बर 1971 को शुरू होना था, से तीन दिन पहले ही त्यागपत्र दे दिया। यह अचम्भे की बात है कि जब 2 जून, 1971 को मोना पासवान की सरकार की नियुक्ति हुई तो उस समय राजमन्त्रन से जारी किये गये एक वक्तव्य में कहा गया था कि

राज्यपाल ने भोला पासवान की सरकार बनाने का निमन्त्रण देने से पहले ही जाच पड़ताल कर भी है कि उसका विधान-सभा में काफी बहुमत है, इसलिए उसने भूतपूर्व मुख्यमंत्री कर्पूरी ठाकुर की इस सलाह को नहीं माना कि विधान-सभा भंग करके नये चुनाव कराये जाए।⁹⁰ यह सरकार जिसका राज्यपाल के अनुसार विधान-सभा में काफी बहुमत था एक बार भी विधान-सभा में विपक्ष का सामना नहीं कर सकी। बिहार में 5 मार्च, 1967 तथा 2 जून, 1971 के बीच भी मन्त्रिमण्डल अपदस्थ हुए।

इस अनुभव के आधार पर यह कहा जा सकता है कि राज्यपालों की सरकार के स्थायी या अस्थायी होने के सम्बन्ध में साधारणतया कोई भविष्यवाणी नहीं करनी चाहिए। परन्तु कुछ राज्यपाल इस दृष्टिकोण से सहमत नहीं हैं। उदाहरणतया हरियाणा में जब राधे बोरेंद्र सिंह का विधान-सभा में बहुमत था तो उस समय राष्ट्रपति-शासन की सिफारिश करते हुए राज्यपाल ने अपनी रिपोर्ट में कहा था, कि "यदि विधान-सभा का अधिवेशन बुलाया भी जाये और शासक दल या विपक्ष अपना बहुमत सिद्ध कर भी दे, तो भी वर्तमान परिस्थितियों में यहां की सरकार स्थायी नहीं हो सकती। मेरा यह अनुमान है कि कांग्रेस विधायक दल देवीलाल की सहायता से संयुक्त विधायक दल की सरकार का अपदस्थ कर सकता है।"⁹⁰

इस रिपोर्ट पर टिप्पणी करते हुए ससद सदस्य सीजिया ने कहा था, कि "अब तक मेरा यह अनुमान था कि भविष्यवाणी करने के लिए केवल केन्द्रीय मंत्री ही ज्योतिषियों का सहारा लेते हैं लेकिन अब हमारे पास एक ऐसे राज्यपाल भी है जो ज्योतिष जानते हैं और वह यह भविष्यवाणी कर सकते हैं कि यदि विधान-सभा का अधिवेशन बुलाया गया तो क्या होगा"।⁹¹ यह वास्तव में एक हैरानी की बात है कि बिहार में सोनित दल के मन्त्रिमण्डल, पश्चिम बंगाल में पी० सी० घोष तथा पंजाब में लक्ष्मण सिंह गिल के मन्त्रिमण्डल, जिन में केवल दल-बदल ही शामिल थे, उनके सम्बन्ध में राज्यपाल यह समझते थे कि वे स्थायी होंगे।

यहाँ पर इस बात की चर्चा करना भी आवश्यक है कि 5 मार्च, 1967 और 2 जून, 1971, के बीच बिहार में नौ मन्त्रिमण्डल बने। उनमें से कोई भी मन्त्रिमण्डल एक वर्ष से अधिक पद पर नहीं रहा।⁹² उत्तर प्रदेश में भी मार्च 1967 और नवम्बर 1973, के बीच सात मन्त्रिमण्डल बने और त्रिपाठी मन्त्रिमण्डल को छोड़कर उनमें से कोई भी एक वर्ष से अधिक अपने पद पर नहीं रहा।⁹³

मार्च 1967 तथा सितम्बर 1971, के बीच पंजाब में भी चार मन्त्रिमण्डल बने और उनमें से कोई भी 15 महीने से अधिक पद पर नहीं रहा।⁹⁴ पश्चिम बंगाल में भी मार्च 1967 तथा दिसम्बर 1971, के बीच चार मन्त्रिमण्डल बने और उनमें से कोई भी 13 महीने से अधिक नहीं टिक सका।⁹⁵ मध्यप्रदेश में द्वारिकाप्रसाद मिश्र का मन्त्रिमण्डल पांच महीने और राजा नरेशचन्द्र सिंह का मन्त्रिमण्डल केवल 8 दिन पद पर रहा।⁹⁶ गुजरात में जब हितेन्द्र देसाई ने 13 अप्रैल, 1971 को दावारा सरकार बनाई तो वह 14 मई, 1971 का अर्थात् केवल 40 दिन के पश्चात् अपदस्थ

हो गई। उड़ीसा में नन्दिनी सत्पथी की सरकार 9 महीने से भी कम अपने पद पर रही⁹⁷ और मणीपुर में अनीमुहीन की सरकार 13 महीने के अन्दर ही अपदस्थ हो गई।⁹⁸ ये सब उदाहरण अस्थायी मन्त्रिमण्डलों के हैं जिन्हें राज्यपाल स्थायी समझते थे। इससे यह परिणाम निकलता है कि स्थायी सरकार के बारे में भविष्यवाणी करना बड़ा कठिन है और राज्यपालों को ज्योतिषी बनने का प्रयास नहीं करना चाहिए। उनका प्रमुख कर्तव्य एक ऐसी सरकार की स्थापना करना है जिसका नियुक्ति के समय विधान-सभा में बहुमत हो। उत्तरप्रदेश के भूतपूर्व राज्यपाल विश्वनाथ दास का भी यही दृष्टिकोण है।⁹⁹

इसके अतिरिक्त यहां पर इस बात की चर्चा भी आवश्यक है कि कुछ राज्यपालों ने ऐसे मन्त्रिमण्डलों की नियुक्ति की जिन्हें वे अस्थायी समझते थे। उदाहरणतया पंजाब में जब लक्ष्मणसिंह गिल को मुख्यमंत्री बनाया गया तो उस समय राज्यपाल यह अनुभव करते थे कि उनकी सरकार स्थायी नहीं होगी।¹⁰⁰ इसी प्रकार मध्यप्रदेश में जब 10 मार्च, 1969 को गोविन्दनारायण सिंह ने मुख्यमंत्री के पद से त्यागपत्र दिया तो राज्यपाल के० सी० रेड्डी ने यह जानते हुए राजा नरेशचन्द्र सिंह को मुख्यमंत्री नियुक्त किया कि उनके साथ सदन का बहुमत नहीं है और उनकी सरकार स्थायी नहीं होगी।¹⁰¹

इसके अतिरिक्त मुख्यमंत्री की नियुक्ति के सम्बन्ध में यह चर्चा भी आवश्यक है कि जब राज्यपाल विधान-सभा में सबसे बड़े दल के नेता को सरकार बनाने का निमन्त्रण देते हैं तो वे उनके लिए समय भी निर्दिष्ट कर सकते हैं जिसके अन्दर उसे सरकार बना लेनी चाहिए। यदि मनोनीत मुख्यमंत्री सरकार बनाने के लिए कुछ और समय मांगे तो यह राज्यपाल की मर्जी पर है कि वे उसे और समय दें या न दें। उदाहरणतया पंजाब में 23 नवम्बर, 1967 को जब लक्ष्मणसिंह गिल ने संयुक्त विधायक दल छोड़ा तो उस समय गुरनाम सिंह ने मुख्यमंत्री के पद से त्यागपत्र दे दिया।¹⁰² चूंकि गुरनाम सिंह विधान-सभा में सबसे बड़े दल का नेता था, इसलिए राज्यपाल ने उसे सरकार बनाने के लिए दोबारा आमंत्रित किया और उसने 25 नवम्बर तक सरकार बनाने के लिए कहा।¹⁰³ 25 नवम्बर, 1967 को दिल्ली जाने समय गुरनाम सिंह ने राज्यपाल को एक पत्र लिखा, जिसमें लिखा था कि वे उन्हें 26 नवम्बर को मिलेंगे।¹⁰⁴ लेकिन राज्यपाल ने 26 नवम्बर तक प्रतीक्षा किए बिना ही लक्ष्मणसिंह गिल को मुख्यमंत्री नियुक्त कर दिया।¹⁰⁵ लेकिन बिहार में जून 1968, में जब भोला पामवान शास्त्री के मन्त्रिमण्डल ने त्यागपत्र दिया तो उस समय कांग्रेस विधायक दल के नेता एम० पी० सिन्हा ने सरकार बनाने के लिए कुछ समय मांगा, परन्तु राज्यपाल ने उसे समय देने से इन्कार कर दिया।¹⁰⁶ राज्यपाल ने राष्ट्रपति को अपनी रिपोर्ट में लिखा कि उसने एम० पी० सिन्हा को समय देने से इनकार कर दिया क्योंकि विनियोग विधेयक (Appropriation Bill) 30 जून से पहले पास किया जाना था।¹⁰⁷ राज्यपाल संयुक्त विधायक दल के नेता भोला

पासवान शास्त्री को दोबारा सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित करने को भी तैयार नहीं थे और इस सम्बन्ध में राष्ट्रपति को उन्होंने अपनी रिपोर्ट में लिखा था, कि वे भोला पासवान शास्त्री द्वारा उनकी सरकार का त्यागपत्र देने के तुरन्त पश्चात् दल-बदलुओं की सहायता से बनाई जाने वाली सरकार को अनुमति नहीं दे सकते।¹⁰⁸ भोला पासवान शास्त्री ने त्यागपत्र देने के 24 घण्टे के अन्दर दोबारा यह दावा किया था कि विधान-सभा में उनका बहुमत है। लेकिन राज्यपाल ने उन के इस दावे को रद्द करते हुए राष्ट्रपति-शामन लागू करने की सिफारिश की। यहाँ पर इस बात की चर्चा करना उचित होगा कि पश्चिम बंगाल में पी०सी० घोष, पंजाब में लक्ष्मणसिंह गिल, उत्तर प्रदेश में चरणसिंह, मध्य प्रदेश में गोविन्दनारायण सिंह, हरियाणा में राव बीरेन्द्र सिंह स्वयं दल-बदलु थे और इन प्रांतों के राज्यपालों ने उन्हें सरकार बनाने की आज्ञा दी थी। इनमें से कुछ सरकारें तो केवल दल-बदलुओं द्वारा ही बनाई गई थी। लगभग बिहार जैसी ही परिस्थितियों में पंजाब के राज्यपाल जी० सी० पावते ने गुरनाम सिंह द्वारा त्यागपत्र देने के पश्चात् उन्हें दोबारा मन्त्रिमण्डल बनाने के लिए आमन्त्रित किया था।¹⁰⁹ इसी प्रकार गुजरात में हितेन्द्र देसाई के त्यागपत्र देने के कुछ दिनों पश्चात् ही उन्हें दोबारा सरकार बनाने के लिए कहा गया था और उसने दोबारा सरकार बनाई भी थी।¹¹⁰ मैसूर में भी बीरेन्द्र पाटिल को त्यागपत्र देने के पश्चात् उस समय दोबारा सरकार बनाने के लिए कहा गया था जब वे कामचलाऊ सरकार के मुख्यमन्त्री थे।¹¹¹ पश्चिम बंगाल में भी जब अजय मुकर्जी ने मार्क्सवादियों के साथ मतभेद होने के कारण 16 मार्च, 1970 को त्यागपत्र दिया तो राज्यपाल शान्ति-स्वरूप धवन ने उन्हें पुनः सरकार बनाने के लिए कहा, परन्तु मुकर्जी ने ऐसा करने से इन्कार कर दिया।¹¹² चूँकि भोला पासवान उस समय तक कामचलाऊ मुख्यमन्त्री के रूप में कार्य कर रहे थे, अतः उन्हें दोबारा सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित करना उचित ही था, विशेषकर इसलिए क्योंकि वह यह दावा कर रहे थे कि बहुमत उनके साथ है।

दल द्वारा नेता का चुनाव

मुख्यमन्त्री की नियुक्ति के सम्बन्ध में यह भी पूछा जा सकता है कि क्या राज्यपाल बहुमत दल के किसी भी सदस्य को मुख्यमन्त्री नियुक्त कर सकता है या केवल उस व्यक्ति को ही मुख्यमन्त्री नियुक्त कर सकता है जिसे बहुमत-दल ने अपना नेता चुना हो। साधारणतया तो राज्यपाल बहुमत-दल के किसी भी सदस्य को उस समय तक मुख्यमन्त्री नियुक्त नहीं करेगा जब तक कि वह दल अपना नेता स्वयं न चुन ले। आमतौर पर राज्यपाल इस प्रथा का पालन करते हैं और राष्ट्रपति भी ऐसा ही करते हैं। उदाहरणतया, हालांकि पंडित नेहरू कांग्रेस के प्रमुख नेता थे, लेकिन प्रत्येक चुनाव के पश्चात् राष्ट्रपति द्वारा उन्हें सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित किए जाने से पहले कांग्रेस समर्थी दल उन्हें सर्वथा अपना नेता चुनता था और उसके पश्चात् ही उन्हें प्रधानमन्त्री नियुक्त किया जाता था। लेकिन कुछ ऐसे

भी उदाहरण मिलते हैं जहां पर राज्यपालों ने वर्हिगत मुख्यमन्त्री की सिफारिश पर ही नए मुख्यमन्त्री की नियुक्ति, दल द्वारा उसे नेता के रूप में चुने जाने से पहले ही कर दी थी। उदाहरणतया आंध्र में जब संजीवा रेड्डी ने मुख्यमन्त्री के पद से त्यागपत्र दिया तो उस समय ब्रह्मानन्द रेड्डी को दल का नेता चुना जाने से पहले ही संजीवा रेड्डी की सिफारिश पर मुख्यमन्त्री नियुक्त कर दिया गया था।¹¹³

जहाँ तक मिली जुली सरकारों का सम्बन्ध है उनके लिए बेहतर तो यह होगा कि जो दल मिली जुली सरकार बनाना चाहते हैं, उन दलों के सारे विधान-सभा के सदस्य इकट्ठे हो कर अपना नेता चुनें, जैसा कि मध्यप्रदेश में मार्च 1969 में किया गया। वहाँ जब गोविन्द नारायण सिंह ने त्यागपत्र दिया तो उस समय सारंगगढ़ के राजा नरेशचन्द्र सिंह का चुनाव संयुक्त विधायक दल के सब सदस्यों ने किया था। लेकिन अन्य राज्यों में जो संयुक्त विधायक दलों ने सरकारें बनाई, वहाँ नेता का चुनाव दलों के नेताओं द्वारा किया गया था न कि संयुक्त विधायक दल के सदस्यों द्वारा। उदाहरणतया पश्चिम बंगाल में अजय मुकर्जी, उत्तरप्रदेश में चरणसिंह, बिहार में मोला पासवान शास्त्री का चुनाव इसी प्रकार से किया गया था।

इस सम्बन्ध में यह चर्चा करना भी आवश्यक है कि 18 जून, 1970 को जब इंग्लैंड में चुनाव हुए तो उनमें कंजर्वेटिव दल को 630 स्थानों में से 330 स्थान मिले थे। उसके परिणामस्वरूप प्रधानमन्त्री हैरल्ड विल्सन ने उसी दिन 6 बजे कर 24 मिनट पर शाम को त्यागपत्र दे दिया। महारानी ने एडवर्ड हीथ को, उसके दल के सदस्यों से पूछना कि बिना ही प्रधानमन्त्री बनने के लिए आमन्त्रित किया। इस प्रकार के आधुनिक पूर्वोदाहरण इंग्लैंड में श्रीर भी हैं।¹¹⁴ इसी प्रकार से 1923 में वाल्डविन को, 1957 में मंकमिलन को, और 1963 में अर्ल ऑफ होम को दल द्वारा औपचारिक रूप से नेता चुने जाने से पहले ही प्रधानमन्त्री नियुक्त कर दिया गया था। लेकिन भारतवर्ष में केवल उस उदाहरण को छोड़ कर जिस की चर्चा ऊपर की गई है, राज्यपाल केवल उस नेता को मुख्यमन्त्री बनने के लिए आमन्त्रित करते रहे हैं जो दलों द्वारा औपचारिक रूप से नेता चुने गये थे।

जब मुख्यमन्त्री की मृत्यु पद पर रहते हुए हो जाये तो उस समय साधारणतया मव से वरिष्ठ मन्त्री को कामचलाऊ मुख्यमन्त्री के तौर पर नियुक्त कर दिया जाता है। उदाहरणतया पश्चिम बंगाल में विधानचन्द्र राय की मृत्यु के पश्चात् पी० सी० नेन को, तमिल नाडु में अन्नादुराई की मृत्यु के पश्चात् नेदुचेरिया (Neduncherhian) को कामचलाऊ मुख्यमन्त्री नियुक्त कर दिया गया था।

संदर्भ

1. 1972 के चुनाव के पश्चात् मध्यप्रदेश में प्रकाशचन्द्र सेठी, गुजरात में वनरयाम श्रोमा, मैसूर में देवराज उमै, पश्चिमी बंगाल में गिडार्थ शर्कर रे, उड़ीसा में नन्दिनी सर धी, 1966 में पंजाब में कानी शुभस्य मिह शुमाफिर, 1970 में उत्तर प्रदेश में त्रिभुवन नारायण सिंह, 1969 में मध्यप्रदेश में राजा नरेशचन्द्र सिंह, तथा केरल में 1970 में अच्युता मेनन को जब मुख्यमंत्री बनाया गया तो उस समय वे विधान सभा के सदस्य नहीं थे।
- 2 अनुच्छेद, 164 (4)
- 3 The Governor said, "I have since obtained the opinion of the Advocate general regarding your claim to become the Chief Minister or even a Minister. He states that you are not qualified to be a Minister without becoming a Member of the Legislature. In view of the Constitutional position explained in my letter and the opinion of the Advocate General, I feel it difficult to accede to your request to form the Government in the state."
- The Hindustan Times*, September 13, 1967, P. 1
- 4 हरशरण वर्मा बनाम चन्द्रभानु गुप्त, 'द आई ऑर', 1962, इलाहाबाद, 301
- 5 हरशरण वर्मा बनाम त्रिभुवन नारायण सिंह, 'द आई ऑर', 1971, इलाहाबाद, 237
- 6 हरनाम शर्मा बनाम त्रिभुवन नारायण सिंह 'द आई ऑर', 1971, सर्वोच्च न्यायालय, 133.
- 7 वही।
- 8 इन रे रामामूर्ति, 'द आई ऑर', 1953, मद्रास 94
9. 'दि टाई स ऑफ इंडिया', मितम्बर 12, 1968, पृष्ठ 3
- 10 'दि ट्रिब्यून', सितम्बर 19, 1967, पृष्ठ 2.
- 11 (क) उदाहरणतया, बिहार में राष्ट्रपति ने 8 जनवरी, 1972 को राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा की। इस उद्घोषणा को 8 मार्च, 1972 तक संसद के दोनों सदनों के सामने रखा जाना चाहिये था, लेकिन ऐसा इसलिए नहीं हो सका क्योंकि 8 जनवरी, 1972 और 8 मार्च, 1972 के बीच संसद का अधिवेशन नहीं हुआ। अतः दो महीने के पश्चात् अर्थात् 8 मार्च, 1972 को राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा स्वयं समाप्त हो गई। इसलिए 9 मार्च, 1972 को राष्ट्रपति-शासन की उद्घोषणा दोबारा की गई क्योंकि संसद का अधिवेशन 13 मार्च से आरम्भ होना था।
- 'दि ट्रिब्यून', मार्च 10, 1972, पृष्ठ 10
- (ख) इसी प्रकार उड़ीसा में भी अनुच्छेद 356 के अधीन 23 जनवरी, 1971 को राष्ट्रपति-शासन की उद्घोषणा की गई थी। उसे संविधान के अनुसार 23 मार्च, 1971 तक संसद के दोनों सदनों के समक्ष रखा जाना चाहिये था। लेकिन जब ऐसा नहीं किया गया तो उद्घोषणा समाप्त हो गई और 23 मार्च को राष्ट्रपति शासन लागू करने की घोषणा दोबारा की गई। 'दि स्टेट्समैन', मार्च 24, 1971, पृष्ठ 1.
12. 'दि स्टेट्समैन', नवम्बर 27, 1971, पृष्ठ 7.
- 13 श्रीप्रकाश, 'स्टेट गवर्नर्स इन इंडिया', 1966, पृष्ठ 42
- 14 हरशरण वर्मा बनाम चन्द्रभानु गुप्त, 'द आई ऑर', 1962, इलाहाबाद, 301.
- 15 श्रीप्रकाश, 'स्टेट गवर्नर्स इन इंडिया', 1960, पृष्ठ 41-42
- 16 'लोक सभा डिबेट्स', वॉल्यूम् 5, नम्बर 59, मई 13, 1966, कॉलम 16715.
17. 'दि ट्रिब्यून', जून 22, 1973, पृष्ठ 4

18. The committee recommended that, "The leader of the largest single party in the Assembly (when no party has an absolute majority) has for that reason alone no absolute right to claim that he should be entrusted with the task of forming a Government to the exclusion of others. The relevant test for a Governor is not a size of the party but its ability to command the support of the majority in the Legislature. The Governor has first and essentially to satisfy himself that the person whom he invites to form the Government commands majority support in the Legislature." *The Statesman*, November 27, 1971, P. 6.
19. वही; नवम्बर 27, 1971, पृष्ठ 7.
20. 'दि इंडियन एक्सप्रेस', मार्च 25, 1968, पृष्ठ 6.
21. वही; मार्च 26, 1968, पृष्ठ 6.
22. वही।
23. वही; मार्च 25, 1968, पृष्ठ 6.
24. विधान-सभा में अनेक दलों की संख्या इस प्रकार थी : कांग्रेस 118; एस्. एस्. पी. 52; जन-संघ 34; कम्युनिस्ट पार्टी 25; प्रजा सोशलिस्ट 17; जनता पार्टी 14; हुल मारखेट 10; लोकतांत्रिक कांग्रेस दल 9; भारतीय क्रांति दल 6; सोशलिस्ट दल 6; स्वतन्त्र पार्टी 3; माक्सवादी कम्युनिस्ट पार्टी 3; निर्दलीय 20। विधानसभा में सदस्यों की कुल संख्या 318. 'दि स्टेट्समैन', फरवरी 21, 1969, पृष्ठ 1.
25. 'पेट्रियट', फरवरी 27, 1969, पृष्ठ 1.
26. 'दि स्टेट्समैन', अप्रैल 7, 1971, पृष्ठ 1.
27. वही; अप्रैल 8, 1971, पृष्ठ 1.
28. विधान-सभा में अनेक राजनैतिक दलों की संख्या इस प्रकार थी : कांग्रेस 198; संयुक्त विधायक दल 188; निर्दलीय 37; ग्वाली स्थान 2. वही; मार्च 14, 1967, पृष्ठ 7.
29. वही।
30. वही; मार्च 14, 1967, पृष्ठ 7.
31. 183 सदस्यों की विधान-सभा में कांग्रेस के सदस्यों की संख्या 88 थी। वही; मार्च 5, 1967, पृष्ठ 1.
32. वही।
33. 'लोक सभा दिवेंदुस', बॉल्यूम् 1, नम्बर 1-10, मार्च 18, 1967, कॉलम 219.
34. 'दि टाइम्स ऑफ इण्डिया', अप्रैल 25, 1967, पृष्ठ 1.
35. उदाहरणतया जब मार्च 16, 1970 को अजय सुकर्जी ने मुख्यमन्त्री के पद से त्यागपत्र दिया तो उस समय माक्सवादी कम्युनिस्ट पार्टी के नेता ज्योति बसु ने राज्यपाल को कहा कि राज्यपाल को उन्हें सरकार बनाने के लिए आमंत्रित करना चाहिये। लेकिन राज्यपाल ने उनसे उनके समर्थकों की सूची मांगी ताकि वह उन का साक्षात्कार कर सकें। इस के लिए ज्योति बसु तैयार नहीं हुये। उन्होंने कहा कि वह विधान-सभा में श्रमना बहुमत सिद्ध कर देंगे। लेकिन राज्यपाल ने कहा कि जब तक माक्सवादी सरकार के विरुद्ध दिये गए विपक्ष के तर्कों का उत्तर नहीं दिया जाता, तब तक उसे सरकार बनाने के लिए आमंत्रित नहीं किया जा सकता। 'नैशनल हेराल्ड' मार्च 19, 1970, पृष्ठ 1.
36. 'दि स्टेट्समैन', फरवरी 13, 1969, पृष्ठ 16.
37. 'पेट्रियट', फरवरी 17, 1969, पृष्ठ 4.
38. 'दि स्टेट्समैन', फरवरी 19, 1969, पृष्ठ 1.

- 39 'दि टाइम्स ऑफ इण्डिया', दिसम्बर 21, 1969, पृष्ठ 1
40. 'दि इण्डियन एक्सप्रेस', जुलाई 12, 1969, पृष्ठ 3.
41. 'दि स्टेट्समैन', दिसम्बर 7, 1969, पृष्ठ 8
- 42 He says that, "the Head of the state is perfectly within his rights-infact, it is his duty to call in these circumstances, the leader of the largest group to form the Government If all other parties join together and defeat the Government, then and then only-can the head of the state call the person whom these parties together may choose as there leaders to take charge of the Government The whole procedure is perfectly clear and constitutional and should be followed I do not think a Governor can take into cognisance any new party that may be said to have been formed after the elections and before the Legislature meets He can only accept the nomenclature of parties as they were given before the elections ' Sri Prakasha , *The Indian Express*, March 30, 1967, P 6
- 43 'राज्य सभा डिबेट्स', बाल्युम 8, 1954, पृष्ठ 204
- 44 'दि इण्डियन एक्सप्रेस', मार्च 22, 1968, पृष्ठ 1.
- 45, 'दि ट्रिब्यून', अगस्त 15, 1969, पृष्ठ 4
- 46 उदाहरणतया 1950 में पैम्पू तथा द्रावकोर कोचीन के राजप्रमुखों और मद्रास तथा आंध्र के राज्यपालों ने कांग्रेस पार्टी के नेताओं को सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित किया हालांकि उनके दलों का इन राज्यों की विधान सभाओं में पूर्ण बहुमत नहीं था। पैम्पू में 60 में से 26, द्रावकोर कोचीन में 108 में से 44, मद्रास में 321 में से 155 तथा आंध्र में 140 में से 51 स्थान कांग्रेस के पास थे।
- 47 जब 4 मार्च 1965 का बेरल में मध्यावधि चुनाव हुए तो विधान सभा में किसी भी राजनैतिक दल का बहुमत नहीं था लेकिन कम्युनिस्ट दल के सदस्यों की संख्या अन्य दलों की तुलना में सब से अधिक थी। उन्हें 133 में से 40 स्थान मिले थे। इस के नेता ने यह दावा किया कि वह सरकार बनाने की स्थिति में है लेकिन फिर भी राज्यपाल ने बहा पर स्थिति का अनुमान लगाने के पश्चात् राष्ट्रपति शासन दोबारा लागू करने की सिफारिश की। 'लोक सभा डिबेट्स', बाल्युम 42, 1965, कॉलम 13576-77
48. उड़ीसा में सिंहदेव मन्निमण्डल के त्यागपत्र देने के पश्चात् 10 जनवरी, 1971 को राष्ट्रपति-शासन लागू किया गया। मार्च 1971 में बहा पर मध्यावधि चुनाव हुये। बहा पर किसी भी राजनीतिक दल का विधान सभा में बहुमत नहीं था, लेकिन अन्य दलों की अपेक्षा कांग्रेस के सदस्यों की संख्या अधिक थी। राज्यपाल का यह अनुमान था कि कांग्रेस के नेता हरेकृष्ण मेहताब को 140 सदस्यों में से 70 सदस्यों का समर्थन प्राप्त नहीं है, अतः वह स्थायी सरकार नहीं बना सकते। इस लिए राज्यपाल ने विधान-सभा को निलम्बित करने तथा राष्ट्रपति-शासन दोबारा लागू करने की सिफारिश की। यह तब किया गया जब हरेकृष्ण मेहताब बहा पर सरकार बनाने के लिए बहुत ही उत्सुक थे। 'दि स्टेट्समैन', मार्च 24, 1971, पृष्ठ 1
- बिहार में 1969 में जब मध्यावधि चुनाव हुये तो वहाँ पर किसी भी राजनीतिक दल का बहुमत नहीं था। हालांकि कांग्रेस के सदस्यों की संख्या अन्य दलों की अपेक्षा अधिक थी। विधान-सभा में अनेक राजनीतिक दलों की स्थिति इस प्रकार थी कांग्रेस 118, समाजवादी सोशलिस्ट पार्टी 52, जनसंघ 34, कम्युनिस्ट पार्टी 25, राजा सोशलिस्ट पार्टी 17, जनता पार्टी 14, हुलभारखण्ड, 10, लोकतान्त्रिक कांग्रेस दल 9, भारतीय जाति दल तथा सोशित दल प्रत्येक के 6, स्वतन्त्र तथा मार्क्सवादी कम्युनिस्ट प्रत्येक के 3, तथा निर्दलीय 20 ('दि स्टेट्समैन', फरवरी 21,

- 1969 पृष्ठ 1.)। वहाँ के राज्यपाल नित्यानन्द कानूनगो ने वहाँ की राजनैतिक स्थिति का अनुमान लगाने के पश्चात् कांग्रेस के नेता सरदार हरिहरसिंह को सरकार बनाने के लिए आमंत्रित किया।
49. 'लोक सभा डिबेट्स', चौथी श्रृंखला, वॉल्यूम् 9, नम्बर 6-10, नवम्बर 23, 1967, कॉलम 2321.
 50. 'दि स्टेट्समैन', नवम्बर 27, 1971, पृष्ठ 7.
 51. बी. रामाकृष्णा मैथ्यर 'कानस्टिट्यूशनल एक्सपेरिमेन्ट इन केरल', 1964, पृष्ठ 46.
 52. 'दि इण्डियन एक्सप्रेस', मार्च 30, 1967, पृष्ठ 6.
 53. 'लोक सभा डिबेट्स', चौथी श्रृंखला, वॉल्यूम् 1, नम्बर 1-10, मार्च 20, 1967, कॉलम 37.
 54. 'दि स्टेट्समैन', मार्च 16, 1971, पृष्ठ 1.
 55. वही; मार्च 17, 1971, पृष्ठ 1.
 56. वही; अप्रैल 3, 1971, पृष्ठ 9.
 57. 'दि इण्डियन एक्सप्रेस', मार्च 25, 1968, पृष्ठ 6.
 58. वही।
 59. 'दि स्टेट्समैन', मार्च 25, 1968, पृष्ठ 6.
 60. वही; मार्च 8, 1967, पृष्ठ 1.
 61. वही; मार्च 13, 1967, पृष्ठ 1.
 62. वही; मार्च 5, 1967, पृष्ठ 1.
 63. हरेकृष्णा मेहताय, 'दि ट्रिब्यून', मार्च 27, 1965.
 64. 'दि स्टेट्समैन', अप्रैल 17, 1967, पृष्ठ 6.
 65. 'दि ट्रिब्यून', जुलाई 20, 1962.
 66. 'दि स्टेट्समैन', अक्टूबर 25, 1967, पृष्ठ 1.
 67. बरगसिंह के त्यागपत्र के पश्चात् संयुक्त विधायक दल अपना नेता चुनने में सफल नहीं हुआ, अतः वहाँ पर राष्ट्रपति-रासन लागू कर दिया गया।
'दि स्टेट्समैन' फरवरी 26, 1968 पृष्ठ 1.
 68. वही।
 69. 'पेंडिंग' मार्च 30, 1968, पृष्ठ 1.
 70. 'दि स्टेट्समैन', अप्रैल 9, 1968, पृष्ठ 8.
 71. 'पेंडिंग', अप्रैल 9, 1968, पृष्ठ 1.
 72. 'दि स्टेट्समैन', अप्रैल 8, 1968, पृष्ठ 1.
 73. 'लोक सभा डिबेट्स', चौथी श्रृंखला वॉल्यूम् 25, नम्बर 11-20, मार्च 12, 1969, कॉलम 276.
 74. 'लोक सभा डिबेट्स', चौथी श्रृंखला, वॉल्यूम् 25, नम्बर 16-20; मार्च 13, 1969, कॉलम 269, 70.
 75. वही; कॉलम 233.
 76. 'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', मार्च 13, 1969, पृष्ठ 8.
 77. 'राज्य सभा डिबेट्स', वॉल्यूम् 65, नम्बर एक, जुलाई 22, 1968, कॉलम 146.
 78. 'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', सितम्बर 26, 1969, पृष्ठ 8.

- 79 1965 में केरल में कन्ग्रुइंट पार्टी के नेता नम्बूदरीपाद को, 1971 में उड़ीसा में कांग्रेस के नेता हरेकृष्ण मेहताव को, मार्च 1971 में पश्चिम बंगाल में मयुक्त कामगजी भोव के नेता ज्योत्सु को इसी आधार पर सरकार बनाने की आज्ञा नहीं दी गई थी। परल तथा उड़ीसा में राज्यपालों ने राष्ट्रपति-शामन लागू करने की सिफारिश की थी और पश्चिम बंगाल में राष्ट्र-पति-शामन जारी रखने की सिफारिश की गई थी।
- 80 'दि स्टेट्समैन' परदरी 26, 1968, पृष्ठ 1
81. वही, मार्च 2, 1973, पृष्ठ 1
- 82 डा० पावने ने कहा था Stability meant not only the numerical superiority of the ruling party but also its ability to hold on to the majority strength and continuing with it' *The Statesman* February 13, 1967, p 16
- 83 1967 के आम चुनावों के परनात् हरियाणा की 81 मन्त्र्यों वाली विधान-सभा में कांग्रेस के 48 सदस्य थे, लेकिन इस सरकार का 13 वें दिन पतन हो गया। इसी प्रकार मध्यप्रदेश में भी 1967 के चुनाव के परचात् कांग्रेस का बहुमत था, परन्तु इसका भी जुलाई 1967, अर्थात् पांच महीने के बाद पतन हो गया।
- 84 'दि स्टेट्समैन', अप्रैल 26, 1967, पृष्ठ 1
- 85 'दि स्टेट्समैन', अप्रैल 27, 1970, पृष्ठ 9
- 86 वही, दिसम्बर 19, 1970, पृष्ठ 1
- 87 वही, जुलाई 17, 1971, पृष्ठ 1
- 88 'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', दिसम्बर 28, 1971, पृष्ठ 1
89. 'दि स्टेट्समैन', जून 2, 1971, पृष्ठ 1
- 90 'लोक सभा डिबेट्स', चौथी श्रृंखला, बाल्यूम 9, नम्बर 6-10, नवम्बर 23, 1967, कादम 2319-20
- 91 वही।

92	सुरयमन्त्री का नाम	पद ग्रहण करने की तिथि	अपदस्थ होने की तिथि
	महामाया प्रसाद मिन्हा	5 3 1967	25 1 1968
	सतीश प्रसाद सिंह	28 1 1968	31 1 1968
	विश्वेश्वरी प्रसाद मण्डल	31 1 1968	22 3 1968
	भोला पासवान शास्त्री	22 3 1968	25 6 1968
	राष्ट्रपति-शामन	26 6 1968	26 2 1969
	हरिहर सिंह	26 2 1969	18 6 1969
	भोला पासवान शास्त्री	26 6 1969	1 7 1969
	राष्ट्रपति शामन	4 7 1969	16 2 1970
	दारोगा प्रसाद राय	16 2 1970	18 12 1970
	कर्पूरी ठाकुर	22 12 1970	1 6 1971
	भोला पासवान शास्त्री	2 6 1971	27 12 1971
	राष्ट्रपति शामन	9 1 1972	मार्च, 1972
	केदार पाण्डेय	मार्च, 1972	24 6 1973
93.	चन्द्रभानु शुक्ल	14 3 1967	1 4 1967
	धरम सिंह	3 4 1967	19 2 1968
	राष्ट्रपति-शामन	26 2 1968	26 2 1969
	चन्द्रभानु शुक्ल	18 2 1969	18 2 1970

- | | | |
|---|----------------------|-------------|
| चरण सिंह | 18.2.1970 | 10.10.1970 |
| राष्ट्रपति-शासन | 10.10.1970 | 19.10.1970 |
| त्रिभुवन सिंह | 19.10.1970 | 30.3.1971 |
| कमलापति त्रिपाठी | 1.4.1971 | 12.6.1973 |
| राष्ट्रपति-शासन | 13.6.1973 | 7.11.1973 |
| हेमवती नन्दन बहुगुणा | 8.11.1973 के पश्चात् | |
| 94. गुरनाम सिंह | 7.3.1967 | 22.11.1967 |
| लक्ष्मण सिंह गिल | 25.11.1967 | 21.8.1968 |
| राष्ट्रपति-शासन | 23.8.1968 | 16.2.1969 |
| गुरनाम सिंह | 17.2.1969 | 26.3.1970 |
| प्रकाश सिंह बादल | 27.3.1970 | 13.6.1971 |
| राष्ट्रपति-शासन | 15.6.1971 | फरवरी, 1972 |
| 95. अजय मुकर्जी | 14.3.1967 | 21.11.1967 |
| पी० सी० घोष | 21.11.1967 | 21.2.1968 |
| राष्ट्रपति-शासन | 21.2.1968 | 24.2.1969 |
| अजय मुकर्जी | 25.2.1969 | 18.3.1970 |
| राष्ट्रपति-शासन | 19.3.1970 | 2.4.1971 |
| अजय मुकर्जी | 2.4.1971 | 25.6.1971 |
| राष्ट्रपति-शासन | 25.6.1971 | फरवरी, 1972 |
| 96. राजा नरेशचन्द्र सिंह | 13.3.1969 | 20.3.1969 |
| 97. नन्दिनी सत्यर्थी | 14.6.1971 | 3.3.1972 |
| 98. अलीमुद्दीन | 20.3.1972 | 28.3.1973 |
| 99. 'दि स्टेट्समैन', मार्च 14, 1967, पृष्ठ 1. | | |
| 100. The Governor on the second page of his report to the president said, that "The Congress Legislature party extended its support to the Gill Ministry. Such an arrangement was ab-initio fraught with instability as the Gill Ministry consisted of and was led by Legislators who were drawn together not by any ideological affinity but by desire to gain political power." 'Lok Sabha Debates', 4th series, Vol. 20, Nos 25-28, August 29, 1968, Col. 3053. | | |
| 101. K. C. Reddy said subsequently, "When he appointed the Raja to form the Government, he had no doubt that the SVD had lost majority in the Assembly, however, it was considered proper in the circumstances that he should seek and be given an opportunity to prove on the floor of the House whether he had a majority. It was expected that the Chief Minister would take the opportunity but instead, he had chosen to resign and alongwith resignation advised that the Assembly should be dissolved". 'Patriot', March 26, 1969, P. 7. | | |
| 102. 'दि स्टेट्समैन', नवम्बर 23, 1967, पृष्ठ 1. | | |
| 103. वही। | | |
| 104. 'दि ट्रिब्यून', नवम्बर 26, 1967, पृष्ठ 1. | | |
| 105. 'दि स्टेट्समैन', नवम्बर 25, 1967, पृष्ठ 1. | | |
| 106. 'पेट्रोलियन', जुलाई 24, 1968, पृष्ठ 5. | | |

- 107 वही।
- 108 'दि स्टेट्समैन', नवम्बर 25, 1968, पृष्ठ 12
- 109 राज्यपाल ने इसका औचित्य बताने हुए कहा था
"In a fluid situation like this nothing can be taken for granted The resignation of Mr Gurnam Singh came all of a sudden and since Legislators keep on changing from one side to the other crossing the floor, it was necessary to know the exact position and that requires some time It appeared there were three major parties in the Legislature Mr Gurnam Singh was the Chief Minister for a long time It was not desirable that the ruling party should not be given a chance to reform the Government It was open to Mr Gurnam Singh to reconstitute his Government in such a way that it would be in a position to enjoy the confidence of the Legislature"
The Statesman, November 25, 1967, p 12
- 110 वही, अप्रैल 8, 1972, पृष्ठ 1
- 111 'दि ट्रिब्यून', अप्रैल 14, 1971, पृष्ठ 1
- 112 'दि इण्डियन एक्सप्रेस', मार्च, 20, 1970, पृष्ठ 1
113. 'लोक सभा डिबेट्स', चौथी श्रृंखला, वॉल्यूम् 25, नम्बर 16-20, मार्च 12, 1969
कॉलम 233
- 114 पीटर ब्रू महेट, 'पार्लियामेन्टरी असेम्बली' वॉल्यूम् 24, नम्बर 2, 1971, पृष्ठ 104.

मुख्यमन्त्री की बरखास्तगी

अविश्वास का प्रस्ताव

संविधान की धारा 164 (1) के अनुसार मुख्यमन्त्री की नियुक्ति राज्यपाल द्वारा की जाती है तथा वह उसके प्रसाद पर्यन्त पद पर रहता है। राज्यपाल के प्रसाद पर्यन्त पद पर रहने का साधारणतया अर्थ यह है कि मुख्यमंत्री उस समय तक पद पर रहता है जब तक कि विधान-सभा में उगका बहुमत है। डाक्टर वी० आर० अम्बेडकर के अनुसार मुख्यमंत्री उस समय पद पर नहीं रहेगा जब उसका विधान-सभा में बहुमत नहीं होगा। जब मन्त्रिमण्डल में बहुमत का विश्वास नहीं रहता उसी समय राष्ट्रपति (तथा राज्यपाल) से यह आशा की जाती है कि वे मन्त्रिमण्डल को बरखास्त कर देंगे।¹

इसलिए राज्यपाल उस समय मुख्यमन्त्री को बरखास्त कर देंगे जब अविश्वास का प्रस्ताव पास होने के पश्चात् वह त्यागपत्र न दे। भारत के भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश भी इस दृष्टिकोण से सहमत हैं।²

मन्त्रिमण्डल में विधान-सभा का उस समय विश्वास नहीं रहता जब विधान-सभा या तो औपचारिक रूप से मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास कर दे या मन्त्रिमण्डल द्वारा इस संबंध में औपचारिक रूप से पेश किए गए प्रस्ताव को रद्द कर दे।³ उगी प्रकार से यदि विधान-सभा, बजट या किसी वित्त विधेयक को या किसी महत्त्वपूर्ण नीति से संबंधित विधेयक को रद्द कर दे तो उसका अर्थ भी यही होता है कि मन्त्रिमण्डल में विधान-सभा का विश्वास नहीं है।

जहां तक मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध औपचारिक रूप से अविश्वास का प्रस्ताव पास करने का संबंध है, यह मुख्यमन्त्री या नारे मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध पाग होता चाहिये। यदि अविश्वास का प्रस्ताव किसी एक मन्त्री के विरुद्ध पास किया जाये तो उस स्थिति में मुख्यमन्त्री के लिए यह आवश्यक नहीं कि वह भी त्यागपत्र दे या उसे नारे मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव नमझे। उदाहरणतया अक्टूबर 1969, में केरल के मुख्यमन्त्री ई० एम० एस० नम्बूदरीपाद जब पश्चिमी जर्मनी गए हुए थे तो उनकी अनुपस्थिति में विधान-सभा ने एक प्रस्ताव पास किया जिसमें स्वास्थ्य मन्त्री वी० वेनिगटन के विरुद्ध जांच करने की मांग की गई थी।⁴ जब नम्बूदरीपाद वापस आए तो उन ने यह पृष्टा गया कि क्या वे मायमवादी मन्त्री के विरुद्ध, विधान-सभा ने जो जांच पड़ताल करने का प्रस्ताव पास किया है, उसे अपने मन्त्रिमण्डल में अविश्वास का प्रस्ताव

समझेंगे, उसके उत्तर में मान्यवादी नेता ने कहा कि वे उस समय तक अपना त्यागपत्र नहीं देंगे जब तक विधान-सभा प्रत्यक्ष रूप से उनके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पार नहीं कर देती। इसके अतिरिक्त उन्होंने यह भी कहा कि वे विधान-सभा में औपचारिक रूप से प्रस्ताव पेश करके यह जानने का भी रुढ़ नहीं करेंगे कि क्या विधान-सभा को उनके मन्त्रिमण्डल में विश्वास है या नहीं। यदि विधान-सभा ने किसी ने उनके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पेश किया तो उस पर तुरन्त मतदान करवाया जाएगा।¹ विधान-सभा का उस समय अधिवेशन हो रहा था।

यदि वित्त विधेयक पर सरकार की हार हो जाये तो उन्हें पाम त्यागपत्र देने के प्रतिरिक्त और कोई दूसरा विकल्प नहीं होता। उदाहरणतया, बिहार में जब मोला पामबान शास्त्री के मन्त्रिमण्डल की नवम्बर 1970, में पञ्चपालन में सर्वाधिक मांगों पर हार हुई तो मन्त्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पड़ा।² इसी प्रकार यदि सरकार की महत्वपूर्ण नीति में सवधित विषय पर हार हो जाय और यह पराजय इस बात का सूचक हो कि मन्त्रिमण्डल का विधान-सभा में बहुमत नहीं रहा तो उस स्थिति में भी मन्त्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पड़ेगा। केरल में जब विधान-सभा ने मुख्यमन्त्री के धिरोप के वावजूद, कुछ मन्त्रियों के विरुद्ध आच का प्रस्ताव पार कर दिया तो उसने त्यागपत्र दे दिया,³ क्योंकि उसका मन्त्र एक महत्वपूर्ण नीति से था और यह इस बात का भी सूचक था कि मन्त्रिमण्डल का विधान-सभा में बहुमत नहीं रहा। लेकिन इस सवध में यह चर्चा करनी भी आवश्यक है कि मन्त्रिमण्डल की हार चाहे महत्वपूर्ण विषय पर हुई हो तो भी उसके लिए यह आवश्यक नहीं कि वह त्यागपत्र दे दगने कि इसका प्रभाव विधान-सभा में मन्त्रिमण्डल का जो बहुमत है उस पर न पड़े।⁴ इसका प्रतिरिक्त इस बात का निर्णय करना भी सरकार का ही काम है कि क्या वह हार महत्वपूर्ण विषय पर है या किसी भाषारण विषय पर। उदाहरणतया 1952 में मद्रास में चक्रवर्ती राजगोपालाचाम की सरकार की शिक्षा सचयी विधेयक पर हार हो गई थी लेकिन उसने यह कह कर इस हार को कोई महत्व नहीं दिया कि इस विधेयक का सवध किसी महत्वपूर्ण नीति से नहीं था।⁵ इसी प्रकार 1967 में पंजाब में गुरनाम सिंह ने उस समय त्यागपत्र नहीं दिया जब राज्यपाल के भाषण के सवध में पार किए जाने वाले प्रस्ताव पर सरकार की हार हो गई थी।

यदि सरकार की पराजय किसी ऐसे मतदान में हो जाये जिसके लिए वह तैयार न हो (मनैष वोट) तो स्थिति बिल्कुल भिन्न होती है। सरकार उस समय त्यागपत्र नहीं देगी जब किसी भाषारण वित्त पर उसकी अचानक हार हो जाये। उदाहरणतया, गांधी में ब्रह्मानन्द रेड्डी की सरकार की 1970 में कृषि में सवधित रोग तथा धीमारियों से सवधित ससोधन वित्त पर हार हो गई थी, किन्तु उसने त्यागपत्र नहीं दिया।⁶ इंग्लैंड में भी ऐसी ही प्रथा है। एडवर्ड होय की कन्वेंटिव सरकार ने उस समय त्यागपत्र नहीं दिया जब नवम्बर, 1972 में आप्रवासन नीति (इम्मीग्रेशन पॉलिसी) पर उसकी अचानक हार हो गई थी।⁷ यदि सरकार

की हार वित्त विधेयक पर आकस्मिक मतदान में हो जाये तो क्या उसे त्यागपत्र देना पड़ेगा या नहीं; इस संबंध में दो प्रकार के विचार हैं। उत्तर प्रदेश के भूतपूर्व राज्यपाल बी० गोपाला रेड्डी के अनुसार ऐसा होने पर मन्त्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पड़ेगा। उदाहरणतया 25 अगस्त, 1969 को उत्तर प्रदेश में जब विपक्ष ने जेलों के अनुदान से संबंधित मांगों पर मतदान की मांग की तो उस समय अध्यक्ष ने मदन को स्थगित कर दिया। लेकिन राज्यपाल ने कहा कि यदि जेलों से संबंधित अनुदान की मांगों पर सरकार हार जाती तो उसे त्यागपत्र देना ही पड़ता। वही सरकार दोबारा बजट पेश नहीं कर सकती थी। यह हो सकता है कि कांग्रेस दल का विधान-सभा में बहुमत होने के कारण उसके नेता को पुनः सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित किया जाता और फिर वह दोबारा बजट पेश करता।¹² हमारा मत इस संबंध में यह है कि यदि सरकार वित्त विधेयक पर आकस्मिक मतदान में हार जाये तो उसे त्यागपत्र देने की आवश्यकता नहीं। उदाहरणतया 13 दिसम्बर, 1973 को बिहार में जब गफूर सरकार की बिक्री कर (मंडोघन बिल) पर हार हुई तो उस समय विपक्ष ने यह मांग की थी कि सरकार को त्यागपत्र दे देना चाहिए (दि हिन्दुस्तान टाइम्स, 14-12-73, पृष्ठ 1), परन्तु बिहार के विधान-सभा अध्यक्ष ने इस संबंध में यह निर्णय दिया कि सरकार को त्यागपत्र देने की आवश्यकता नहीं क्योंकि दो दिन पहले ही विपक्ष का अविश्वास का प्रस्ताव 86 मतों के मुकाबले 175 मतों से रद्द कर दिया गया था। (दि हिन्दुस्तान टाइम्स, 15-12-73, पृष्ठ 1)। यहां पर यह चर्चा करना भी आवश्यक है कि 1970 में गुरनाम सिंह मन्त्रिमण्डल में जब वित्त मंत्री ने बजट पेश करने से इन्कार कर दिया था तो उस समय स्वयं मुख्यमंत्री ने बजट पेश किया था और वह पाम नहीं हो सका था। लेकिन बजट पर हार होने पर भी गुरनाम सिंह ने तुरन्त त्यागपत्र नहीं दिया। 24 घण्टे त्यागपत्र की प्रतीक्षा करने के पश्चात् राज्यपाल ने उसे तुरन्त त्यागपत्र देने के लिए लिखा। वह बजट पर पहले दिन हार होने के पश्चात् अगले दिन भी त्यागपत्र दिए बिना विधान-सभा की बैठक में शामिल हुआ। ऐसा करना उसके लिए उचित नहीं था और उसके इस अनुचित व्यवहार पर संसद में भी बहस हुई।

राज्यपाल का भाषण और सरकार की हार

अविश्वास के संबंध में मतदान के बारे में इस बात की चर्चा करना भी आवश्यक है कि यदि सरकार की हार किसी महत्वपूर्ण विषय पर भी हो जाये, तो भी उसके लिए त्यागपत्र देना उस समय तक आवश्यक नहीं होता जब तक विधान-सभा में उसे बहुमत प्राप्त है। जहां पर मिली जुली सरकार होती है वहां पर कुछ महत्वपूर्ण विषयों पर सरकार की हार इसलिए हो सकती है क्योंकि सरकार में सम्मिलित कुछ दल, कुछ विशेष विषयों को समर्थन देने से इन्कार कर सकते हैं लेकिन उन कुछ विषयों को छोड़कर वे सरकार का समर्थन करते हैं। इसलिए यह संभव हो सकता है कि सरकार की कुछ महत्वपूर्ण विषयों पर हार होने हुए भी उसका विधान-सभा में बहुमत बना रहे। उदाहरणतया अप्रैल 1967, में पंजाब सरकार की हार 49 मतों के मुकाबले में 53 मतों

से राज्यपाल के भाषण से सम्बन्धित प्रश्नार पर हुई थी।¹³ लेकिन इस हार के कारण न तो मुख्यमंत्री ने त्यागपत्र दिया और न ही राज्यपाल ने उसे बरखास्त किया।¹⁴ इस सत्र के टिप्पणी करते हुए ट्रिवून ने लिखा था, कि पञ्जाब की ये परिस्थितियाँ एक ही दिशा में सकेत करती हैं और वह दिशा है राष्ट्रपति-शासन। गुरनाम सिंह मन्त्रिमण्डल की बुद्धवार को जो पराजय हुई है उसका कारण उसे त्यागपत्र दे देना चाहिये। गुरनाम सिंह तथा अन्य विधि विशेषज्ञ जा तर्क दे रहे हैं उसका कोई महत्त्व नहीं है। यदि गुरनाम सिंह बुद्धवार का विधान-सभा में हुई हार का अविश्वास का प्रस्ताव मानस को तैयार नहीं तो उनके लिए केवल एक ही रास्ता बाकी है और वह है मन्त्रिमण्डल का प्रस्ताव द्वारा विधान सभा का विश्वास प्राप्त करना। यदि उन्हें यह विश्वास था कि विधान-सभा में उनका बहुमत है तो उन्हें ऐसा भद्दा ढंग से विधान-सभा का अनिश्चित काल के लिए स्थगन नहीं करना चाहिये था।¹⁵

लेकिन इस सत्र में राज्यपाल का यह विचार था, कि जिस दिन राज्यपाल का उनके भाषण के लिए धन्यवाद का प्रस्ताव पेश करने से संबंधित सरकार के प्रस्ताव में विपक्ष द्वारा पेश किया गया सशोधन पास हुआ, उस दिन विधान-सभा में राजनैतिक स्थिति इतनी स्पष्ट नहीं थी कि उसके आधार पर सरकार का बरखास्त किया जा सकता।¹⁶ उनका विचार था कि सरकार को केवल तब ही बरखास्त किया जाना चाहिये जब या तो औपचारिक रूप से सरकार के विश्वास अविश्वास का प्रस्ताव पार हो जाये या औपचारिक रूप से सरकार में विश्वास का प्रस्ताव रद्द हो जाये और फिर भी सरकार त्यागपत्र देने से इन्कार कर दे। राज्यपाल का यह विचार तर्कमूलक है। के० सधानम के अनुसार, राज्यपाल का उसके भाषण के लिए धन्यवाद करने के लिए सरकार के प्रस्ताव में विपक्ष का सशोधन यदि पास हो जाये तो उसका यह अर्थ नहीं कि सरकार का विधान-सभा में बहुमत नहीं रहा। सरकार विपक्ष द्वारा पेश किए गए सशोधन को मान सकती है। उनका तो यह भी विचार है कि बजट में विपक्ष की मांग पर की गई थोड़ी सी कटौती के कारण भी सरकार को त्यागपत्र नहीं देना चाहिये, बशर्ते कि सरकार उस कटौती को मानने के लिए तैयार हो। सरकार को केवल तब ही त्यागपत्र देना चाहिये जब बजट में कटौती इतनी अधिक हो कि उस पैसे के बिना सरकार का काम ही न चल सके।¹⁷ लेकिन इस सिद्धांत को उस समय नहीं माना जा सकता जब राज्यपाल के भाषण पर हार सरकार के समर्थक विधायकों द्वारा दल छोड़ने के कारण हो जाये। ऐसी परिस्थिति में हार होने पर भी यदि सरकार त्यागपत्र नहीं देती तो राज्यपाल के पास उस सरकार को बरखास्त करने के अतिरिक्त और कोई विकल्प नहीं होगा। इसीलिए मार्च, 1969 में उत्तर प्रदेश में जब चन्द्रमामु गुप्त की सरकार की राज्यपाल के भाषण से संबंधित प्रस्ताव पर चरणसिंह तथा उनके साथियों द्वारा दल छोड़ने के कारण हार हुई तो उन्होंने तुरन्त त्यागपत्र दे दिया था। इसी प्रकार 30 मार्च, 1971 को उत्तर प्रदेश में ही जिभुवन नारायण सिंह ने उस समय अपना त्यागपत्र दे दिया था जब उनकी सरकार की राज्यपाल के भाषण से

संबंधित प्रस्ताव पर हार हुई। ऐसी परिस्थिति में एन० एन० भरीन के उस विचार के साथ सहमत होना कठिन है कि यदि मुख्यमंत्री त्यागपत्र न दे तो भी कोई बात नहीं जैसा कि लार्ड रॉसब्री ने महारानी के अभिमापण पर आठ मतों से हार होने पर भी त्यागपत्र नहीं दिया था।¹⁸

अध्यक्ष के चुनाव में सरकार की हार

अविश्वास के प्रस्ताव के संबंध में यह भी प्रश्न प्रछा जा सकता है कि यदि सरकार द्वारा अध्यक्ष पद के लिए खड़े किए गए उम्मीदवार की हार हो जाये तो क्या मुख्यमंत्री के लिए त्यागपत्र देना आवश्यक होगा? इस का उत्तर यह है कि सरकार के लिए ऐसा होने पर भी त्यागपत्र देना आवश्यक नहीं है। उदाहरणतया 17 मार्च, 1967 को हरियाणा में उस समय के मुख्यमंत्री भगवन्दास ने पंडित दयाकिशन को अध्यक्ष पद के लिए चुनाव लड़ने के लिए खड़ा किया था जिसकी चुनाव में हार हो गई थी। वास्तव में इस देश के स्वतंत्रता के पश्चात् के राजनैतिक इतिहास में यह पहला उदाहरण था जब कि कांग्रेस दल द्वारा अध्यक्ष पद के लिए खड़ा किया हुआ उम्मीदवार, किसी दूसरे कांग्रेसी द्वारा विपक्ष की सहायता से हरा दिया गया हो। राव बीरेन्द्र सिंह के इस प्रकार से अध्यक्ष चुने जाने के पश्चात् विधान-सभा के 12 कांग्रेसी सदस्यों ने कांग्रेस से त्यागपत्र दे दिया तथा उन्होंने विपक्ष के साथ मिलकर नयुक्त विधायक दल बना लिया। 22 मार्च 1967, को भगवन्दास ने अपने मन्त्रिमण्डल से त्यागपत्र दे दिया। चूंकि मुख्यमंत्री ने अध्यक्ष के चुनाव में हार होते ही त्यागपत्र नहीं दिया, यह इस बात का सूचक है कि यदि अध्यक्ष के चुनाव में सरकार की हार हो जाये तो उस के लिए त्यागपत्र देना आवश्यक नहीं। इस तर्क के पक्ष में बिहार का उदाहरण भी दिया जा सकता है। वहां पर 1969 के मध्यावधि चुनावों के पश्चात् अध्यक्ष के पद के लिए मत्तारूढ़ दल के उम्मीदवार की 155 के मुकाबले में 172 मतों से हार हो गई थी, लेकिन फिर भी हरिहर सिंह ने जो उस समय मुख्यमंत्री थे, अपनी सरकार का त्यागपत्र नहीं दिया था।¹⁹

मुख्यमंत्री द्वारा विधान-सभा का सत्र बुलाने से इन्कार करना

राज्यपाल को यदि यह विश्वास हो जाये कि मुख्यमंत्री का विधान-सभा में बहुमत नहीं है और वह राज्यपाल के कहने पर भी विधान-सभा का सत्र बुलाने को तैयार नहीं है तो भी राज्यपाल उस मुख्यमंत्री को बरखास्त कर सकता है। राज्यपालों की समिति की रिपोर्ट के अनुसार, विधान-सभा में मुख्यमंत्री का बहुमत है या नहीं उसका निर्णय साधारणतया विधान-सभा द्वारा ही किया जाना चाहिये और यदि कोई मुख्यमंत्री विधान-सभा को बैठक बुलाने से इन्कार करता है तो उसका अर्थ यह हो सकता है कि विधान-सभा में उस मुख्यमंत्री का बहुमत नहीं रहा और राज्यपाल को ऐसी परिस्थिति में मुख्यमंत्री को बरखास्त कर देना चाहिये, यद्यपि कि उन मन्त्रिमण्डल के स्थान पर कोई दूसरा ऐसा मन्त्रिमण्डल बनाया जा सके जिसे विधान-सभा का विश्वास प्राप्त हो। यदि ऐसी वैकल्पिक सरकार की स्थापना की संभावना नहीं है

तो राज्यपाल के पास अनुच्छेद 356 के अधीन रिपोर्ट करने के अनिवार्य और अन्य कोई रास्ता नहीं रह जाता । ०

इस मस्य में यह चर्चा करनी भी आवश्यक है कि "प्रशासन सुधार आयोग" (Administrative Reforms Commission) ने इस मस्य में यह कहा है, कि ऐसी परिस्थितियाँ पहले उत्पन्न हो चुकी हैं और भविष्य में भी उत्पन्न हो सकती हैं, जहाँ पर मुख्यमंत्री विधान-सभा में बहुमत खाने देने के पश्चात् राज्यपाल के कहने पर भी न तो विधान सभा का अधिवेशन बुलाने का तैयार हो और न ही त्यागपत्र देने को राजी हो। ऐसी परिस्थिति उत्पन्न होने पर राज्यपाल के पास अनुच्छेद 164 के अनुसार उम मुख्यमंत्री को बर्खास्त करने के अनिवार्य और कोई विकल्प नहीं रह जाता ।²¹ अध्यक्षों के सम्मेलन (Speaker's Conference) का भी यही दृष्टिकोण है। ऐसी परिस्थिति पश्चिम बंगाल में उस समय उत्पन्न हुई जब 2 नवम्बर, 1967 का प्रफुल्ला चन्द्र घोष ने अपने 17 समर्थकों के साथ संयुक्त मोर्चे (United Front) को छोड़ दिया, जिसके कारण 280 सदस्यों के सदन में शासक दल की संख्या 136 रह गई ।²² इसके पश्चात् कांग्रेस दल ने पी० सी० घोष का समर्थन करना शुरू कर दिया और उन्होंने राज्यपाल से विधान-सभा की बैठक बुलाने के लिए निवेदन किया ताकि सरकार के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास किया जा सके।

साधारणतया जब पी० सी० घोष और उसके समर्थकों ने संयुक्त मोर्चे को छोड़ा तो उस समय मुख्यमंत्री को या तो त्यागपत्र दे देना चाहिए था या शीघ्र ही विधान-सभा का अधिवेशन बुलाना चाहिए था। पहला रास्ता तो बिहार के मुख्यमंत्री भोला पासवान शास्त्री ने अपनाया। 21 जून, 1969 को जब जनमध के 34 विधायकों ने उनके मन्त्रिमण्डल से समर्थन वापिस लिया तो उन्होंने तुरन्त 22 जून को अपने मन्त्रिमण्डल का त्यागपत्र दे दिया था।²³ दूसरा रास्ता उड़ीसा के मुख्यमंत्री बिस्व नाथ दास ने जून 1972, में अपनाया था। जब उनके कुछ समर्थक उन्हें छोड़ कर कांग्रेस में जा मिले तो उन्होंने विधान-सभा की बैठक की तिथि तुरन्त निश्चित की²⁴ और जब उन्हें यह पूर्ण विश्वास हो गया कि विधान सभा का बहुमत उनके साथ नहीं है तो विधान-सभा की बैठक की प्रतीक्षा किए बिना अपने मन्त्रिमण्डल का त्यागपत्र दे दिया।²⁵ यही रास्ता आर० एन० सिन्हा देव ने उड़ीसा में जनवरी 1971, में अपनाया था। जब जन कांग्रेस के 25 सदस्यों ने स्वतन्त्र जन कांग्रेस को संयुक्त सरकार से समर्थन वापिस लिया तो उन्होंने 19 जनवरी को तुरन्त विधान-सभा की बैठक बुलाई। उन्हें जब यह पूर्ण विश्वास हो गया कि विधान-सभा में उनका बहुमत नहीं रहा तो 9 जनवरी को ही विधान-सभा की बैठक की प्रतीक्षा किए बिना उन्होंने त्यागपत्र दे दिया।²⁶ पश्चिम बंगाल के मुख्यमंत्री को भी इन दोनों रास्तों में से किसी एक पर चलना चाहिये था लेकिन उन्होंने ऐसा नहीं किया जिसके परिणामस्वरूप राज्यपाल को उन्हें यह कहना पड़ा कि वे विधान-सभा की बैठक सात दिन के भीतर बुलाएँ। मुख्यमंत्री ने यह सुझाव दिया कि विधान-सभा की बैठक 18 दिसम्बर को बुलाई जाये,

अर्थात् वह विधान-सभा में बहुमत खो देने के पश्चात् 46 दिन के बाद अधिवेशन बुलाना चाहते थे।¹⁷ लेकिन वहाँ के राज्यपाल धर्मवीर ने यह सुझाव मानने से इन्कार कर दिया और मुख्यमन्त्री को कहा कि अधिवेशन 30 नवम्बर से पहले बुलाया जाये।¹⁸ परन्तु मुख्यमन्त्री ने राज्यपाल का यह सुझाव मानने से इन्कार कर दिया,¹⁹ जिसके परिणामस्वरूप राज्यपाल ने मन्त्रिमण्डल को बरखास्त कर दिया।²⁰ चूँकि राज्यपाल जिस तिथि से पहले विधान-सभा का अधिवेशन बुलाना चाहता था और जिस तिथि के लिए मुख्यमन्त्री ने सुझाव दिया था, उनमें केवल 18 दिन का अन्तर था, इसलिए यदि राज्यपाल मुख्यमन्त्री के सुझाव को मान लेता तो अधिक उचित होता।

पश्चिम बंगाल के राज्यपाल का समर्थन करते हुए यशवन्त राव चव्हाण ने, जो उस समय गृहमन्त्री थे, कहा कि विधान-सभा तथा कार्यपालिका का संबंध बहुत नाजुक है और राज्यपाल का यह कर्तव्य है कि वह यह देखे कि सरकार सामूहिक रूप से विधान-पालिका के प्रति उत्तरदायी रहे। बंगाल का राज्यपाल यही कार्य कर रहा था। वह एक रेफ्री के रूप में काम कर रहा था। जब राज्यपाल को यह स्पष्ट मान्य हो गया कि विधान-सभा में मन्त्रिमण्डल का बहुमत नहीं है तो उनके पास विधान-सभा की बैठक बुलाने के सिवा और कोई दूसरा रास्ता नहीं रह गया था।²¹ परन्तु आश्चर्य-जनक बात तो यह है कि यह तर्क उत्तर प्रदेश में उस समय लागू नहीं किया गया जब चरणसिंह की सरकार से सत्ताधारी कांग्रेस ने अपना समर्थन वापस लिया। वहाँ के राज्यपाल बी० गोपाला रेड्डी ने चरणसिंह को, विधान-सभा में अपना बहुमत प्रदर्शित करने के स्थान पर त्यागपत्र देने के लिए कहा। विधान-सभा की बैठक 6 अक्टूबर 1970, को होनी थी और मुख्यमन्त्री विधान-सभा की बैठक उससे पहले ही बुलाने को तैयार थे। लेकिन फिर भी राज्यपाल ने राष्ट्रपति को यह निफारिश की कि राष्ट्रपति-शासन लागू कर दिया जाये, क्योंकि चरणसिंह ने राज्यपाल के कहने पर त्यागपत्र देने से इन्कार कर दिया था। उन की निफारिश पर विधान-सभा की बैठक से तीन दिन पहले 3 अक्टूबर, 1970 को राष्ट्रपति-शासन लागू कर दिया गया।²² संवैधानिक दृष्टि से ऐसा करना उचित नहीं था क्योंकि मुख्यमन्त्री विधान-सभा में अपना बहुमत साबित करने के लिए तैयार थे और उन्हें यह अवसर दिया जाना चाहिये था। पश्चिम बंगाल के मुख्यमन्त्री को तो इसलिए बरखास्त कर दिया गया क्योंकि वे विधान-सभा का सत्र बुलाने को तैयार नहीं थे, लेकिन उत्तरप्रदेश के मुख्यमन्त्री को विधान-सभा में अपना बहुमत सिद्ध नहीं करने दिया गया और उन्हें तब बरखास्त किया गया जबकि विधान-सभा का अधिवेशन केवल तीन दिन पश्चात् होने वाला था।

लेकिन इस बार राज्यपाल के इस व्यवहार को उचित ठहराने के लिए एक नये सिद्धांत का निर्माण किया गया, और कहा गया कि संविधान के अनुसार राज्यपाल मन्त्रिमण्डल ने परामर्श करता है और जब मन्त्रिमण्डल का सामूहिक अस्तित्व ही समाप्त हो गया तो फिर राज्यपाल मन्त्रिमण्डल ने परामर्श कैसे करता। राज्यपाल का यह संवैधानिक कर्तव्य है कि वह एक ऐसे मन्त्रिमण्डल के परामर्श ने कार्य करे जो

विधान-सभा के प्रति उत्तरदायी हो, अर्थात् जिसका विधान-सभा में बहुमत हो। मन्त्रिमण्डल में दो गुट बन जाने के पश्चात् राज्यपाल एक गुट के परामर्श से जिसका बहुमत नहीं है, कैसे काम कर सकते थे ?²³ अटार्नी जनरल ने भी यह विचार प्रकट किया कि मिली जुली सरकार के समाप्त हो जाने पर चरणसिंह को मिली जुली सरकार का मुख्यमन्त्री बने रहने का कोई अधिकार नहीं है और राज्यपाल उनके परामर्श पर चलने के लिए बाध्य नहीं है।²⁴

यदि इन तर्कों का हम अधिकारी की साथ अध्ययन करें तो हम इस परिणाम पर पहुँचेंगे कि इनमें कोई औचित्य नहीं है। उदाहरणतया जहाँ तक मन्त्रियों का दायित्व करने के अधिकार का संबंध है यह अधिकार केवल मुख्यमन्त्री का है न कि मन्त्रिमण्डल का। यह एक आश्चर्यजनक बात है कि राज्यपाल ने चरणसिंह के उस परामर्श को तो मान लिया जिसके अनुसार उन्होंने कुछ मन्त्रियों से उनके विभाग छीनने के लिए कहा था लेकिन उनके उस परामर्श को नहीं माना जिसमें कुछ मन्त्रियों को बरखास्त करने के लिए कहा गया था। इसका अर्थ यह हुआ कि कुछ सन्दर्भों में उनके परामर्श को माना जा सकता है लेकिन अन्य सन्दर्भों में नहीं। इसके अतिरिक्त हमें इस तथ्य को भी नहीं भूलना चाहिए कि आरम्भ में चरणसिंह ने केवल भारतीय क्रांति दल की सरकार के नेता होने के कारण केवल अपने दल की सरकार बनाई थी जो कि एक अल्पसंख्यक सरकार थी। आरम्भ में यह कोई मिली जुली सरकार नहीं थी और कुछ महीनों के पश्चात् ही कांग्रेस दल इस सरकार में शामिल हुआ था, तब यह एक मिली जुली सरकार बनी थी। जब सत्तारूढ़ कांग्रेस ने चरणसिंह मन्त्रिमण्डल से अपना समर्थन वापस लिया तो उस की सरकार की स्थिति फिर से वही हो गई जो कांग्रेस (सत्तारूढ़) के उसमें सम्मिलित होने से पहले थी। यदि कांग्रेस (सत्तारूढ़) उस सरकार में शामिल नहीं होती या चरणसिंह मुख्यमन्त्री बनने के पश्चात् उसे मन्त्रिमण्डल में शामिल नहीं करते तो क्या कांग्रेस (सत्तारूढ़) इस प्रकार से अपना समर्थन वापस ले कर उन्हें उनके पद से हटा सकती थी, विशेषकर उस समय जब अन्य राजनैतिक दल जिन की सख्या कांग्रेस (सत्तारूढ़) से अधिक थी अपना समर्थन देने को तैयार थे। इस का केवल एकमात्र उत्तर यह है कि कांग्रेस विधान-सभा में अविश्वास का प्रस्ताव पास किये बिना ऐसा नहीं कर सकती थी। दूसरे शब्दों में इसका अर्थ यह हुआ कि कांग्रेस (सत्तारूढ़) जो कुछ विपक्ष में होने हुए नहीं कर सकती थी, वह उसने सरकार में शामिल हो कर कर दिया।

इसके अतिरिक्त अल्पमत सरकार को भी उसके पद पर तब तक बने रहने का अधिकार प्राप्त है जब तक विधान-सभा उसके विरुद्ध प्रत्यक्ष रूप से अविश्वास का प्रस्ताव पास नहीं कर देती। उसके लिए किसी विशेष दल या गुट के समर्थन की आवश्यकता नहीं है।²⁵ उदाहरणतया 1970 में आर० एन० सिंह देव की सरकार उड़ीसा में उस समय भी कार्य करती रही जब 140 सदस्यों वाली विधान-सभा में स्वतन्त्र और जन कांग्रेस के दलों के सदस्यों की सख्या 68 थी। मुख्यमन्त्री ने कहा कि

कुछ अन्य सदस्य उन की सरकार का समर्थन इसलिए करते हैं क्योंकि उनके ऐसा न करने के परिणामस्वरूप राष्ट्रपति-जागन लागू होने का डर है। इसलिए बजट पास होने के समय या तो कुछ सदस्य अनुपस्थित हो जाते थे या वे सरकार का साथ देते थे।³⁶

जब कांग्रेस (मत्तारूढ़) ने चरणमिह सरकार ने अपना समर्थन वापस लिया तो कांग्रेस (संगठन) जनसंघ, संयुक्त सोशलिस्ट पार्टी तथा स्वतन्त्र दलों ने अपना समर्थन दे दिया था³⁷, और इन सब दलों का विधान-सभा में बहुमत था। इसलिए यह कहना कि चरणमिह की सरकार का विधान-सभा में बहुमत नहीं था, ठीक नहीं है। इसलिए नाथपाई ने यह ठीक ही कहा था, कि "यदि मिली जुली सरकार है और यदि कांग्रेस (मत्तारूढ़) उसे समर्थन दे तो वह सरकार वैधानिक है। लेकिन कुछ गैर-कारणों में जिन्हें केवल कांग्रेस (मत्तारूढ़) ही जानती है यदि कांग्रेस (मत्तारूढ़) अपना समर्थन वापस ले ले तो उसी समय संवैधानिक संकट उत्पन्न हो जायेगा। इसका अर्थ यह हुआ कि सरकार की संवैधानिकता इस बात पर निर्भर है कि क्या कांग्रेस (मत्तारूढ़) उसका समर्थन करती है या नहीं। यदि कांग्रेस अपना समर्थन वापस ले ले तो संवैधानिक संकट उत्पन्न हो जायेगा। संविधान की इस प्रकार से वी० गोपाला रेड्डी ने जो व्याख्या की वह बहुत खतरनाक है और मेरे विचार में उसे भारत-रत्न को नहीं तो कम से कम पद्मविभूषण की उपाधि तो दे ही देनी चाहिये।"³⁸

इसके अतिरिक्त यदि हम इस सिद्धांत को मान ले कि मिली जुली सरकार के मुख्यमंत्री को उसी समय तुरन्त त्यागपत्र दे देना चाहिये, जब सरकार में सम्मिलित प्रमुख दल अपना समर्थन वापस ले ले तो उसका अर्थ यह होगा कि मुख्यमंत्री अपने पद पर उस समय तक नहीं रहते जब तक कि उन के साथ विधान-सभा का बहुमत है वल्कि वे उस समय तक पद पर बने रहते हैं जब तक कि उन्हें सरकार में सम्मिलित प्रमुख दल का समर्थन है। उदाहरणतया, संयुक्त सोशलिस्ट पार्टी, प्रजा सोशलिस्ट पार्टी, भारतीय कम्यूनिस्ट पार्टी तथा कम्यूनिस्ट पार्टी (मार्क्सवादी) जिन की 320 सदस्यों वाली विधान-सभा में संख्या क्रमशः 50, 55, 60 तथा 65 हों और यदि वे एक मिली जुली सरकार बनाये जिन का मंत्री संयुक्त सोशलिस्ट पार्टी का हो तो वह मुख्यमंत्री उस समय तक अपने पद पर बना रहेगा जब तक कम्यूनिस्ट (मार्क्सवादी) उसे पद पर रखना चाहेंगे, और जब भी वह दल अपना समर्थन वापस ले लेगा तो वह संवैधानिक संकट समझा जायेगा। संविधान की इस प्रकार की व्याख्या बहुत खतरनाक है।

इसके अतिरिक्त, भूतपूर्व विधि मंत्री अशोक मेन ने उत्तर प्रदेश के राज्यपाल का समर्थन करते हुए मिली-जुली सरकारों के बारे में कहा कि मिली-जुली सरकार में से कम संख्या वाला दल यदि अपना समर्थन वापस ले ले तो मुख्यमंत्री विधान-सभा की बैठक होने तक अपने पद पर उस समय भी रह सकता है जब उसका विधान-सभा में बहुमत न हो। यद्यपि कि कम संख्या वाले दल के मंत्री अपना त्यागपत्र दे दे।³⁹ पंजाब में जब जनसंघ ने आदल मन्त्रिमण्डल ने अपना समर्थन वापस लिया तो

उस समय जनसभ ने मन्त्रियों से त्यागपत्र दे दिए थे। इसलिए वहाँ पर सर्वशक्ति सक्त नहीं हुआ और सरकार विधान सभा की बैठक होने तक अपने पद पर रह सकती थी।¹⁴⁰ लेकिन यदि मिली-जुली सरकार से प्रमुख दल अपना समर्थन वापस ले ले और उस दल के मन्त्री त्यागपत्र न दें तो उस समय चाहे मुख्यमंत्री का विधान सभा में बहुमत भी क्यों न हो उसे त्यागपत्र दे देना चाहिए और उसे उसके पद पर रहने की आज्ञा नहीं दी जानी चाहिए। मन्त्रिमन्त्र की यह व्याख्या वैधानिक नहीं अपितु राजनीतिक है और यह सिद्धांत बहुत खतरनाक है।

चरणसिंह मन्त्रीमण्डल की बरखान्तगी पर टिप्पणी करते हुए प्रमोद की भूतपूर्व राज्यपाल श्रीमती विजयनन्दी पट्टि ने कहा, कि “भ्रूक्ष वे दिन याद है जब 1937 में हमने कांग्रेस सरकार बनाई थी। मैं उस समय पन्त जी के मन्त्रिमण्डल में मन्त्री थी। उस समय नेहरू जी ने हमें प्रजातन्त्र के उस पीछे को सीचने के लिए कहा था जो उसी समय लगाया गया था, और हम से यह भी आशा की गई थी कि हम मन्त्रिमन्त्र के स्वतन्त्र भारत के लिए अच्युत परम्परा का निर्माण करेंगे। उत्तर प्रदेश में जो कुछ किया गया है, उस से पन्त जी या रफी अहमद कदवर्दी कभी भी सहमत न होते। यदि आज वे जीवित होते तो वे उत्तर प्रदेश में जो कुछ किया गया है उस के विरुद्ध आन्दोलन कर देते।”¹⁴¹

पश्चिमी बंगाल के अध्यक्ष की आज्ञाचला इसलिए की गई थी क्योंकि उसने मन्त्रिमण्डल को विधान-सभा में बहुमत साबित करने का अवसर नहीं दिया था। क्या उसी आधार पर उत्तर प्रदेश के राज्यपाल की आज्ञाचना नहीं की जानी चाहिए? यदि विधान-सभा का अध्यक्ष या राज्यपाल मुख्यमंत्री को विधान सभा में उसका बहुमत प्रमाणित करने का अवसर न दे तो वास्तव में ही भारत में प्रजातन्त्र का भविष्य बहुत धूमिल है। लोकसभा के भूतपूर्व अध्यक्ष तथा बिहार के भूतपूर्व राज्यपाल अन्त्या-स्थितान अग्रगर ने ठीक ही कहा है, कि “यदि राज्यपाल सरकार की नियुक्ति तथा बरखान्तगी में लग जायेंगे तो प्रजातन्त्र सुरक्षित नहीं है।”¹⁴² कि राज्यपाल सहाय के मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध कार्यवाही की जा सकती थी परन्तु फिर भी मैंने ऐसा नहीं किया क्योंकि उसका अर्थ प्रजातन्त्रात्मक ढंग से वही वैधानिक सरकार से हटाने का समझा जाता।¹⁴³

यह तथ्य ध्यान देने योग्य है कि जब पश्चिमी बंगाल के मुख्यमंत्री ने विधान-सभा का सत्र बुलाने से इन्कार कर दिया तो राज्यपाल ने उन्हें अनुच्छेद 164 (1) के अधीन बरखास्त कर दिया, और उनके स्थान पर पी० जी० घाण की मुख्यमंत्री नियुक्त कर दिया था। लेकिन उत्तर प्रदेश में जब चरणसिंह ने त्यागपत्र देने से इन्कार किया तो उस समय ऐसा नहीं किया गया और उसका एक माध्य कारण था यह था कि उत्तर प्रदेश में राज्यपाल का कोई दूसरा पी० जी० घाण नहीं मिल सका, अतः वहाँ पर राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया। यह आश्चर्यजनक बात है कि उत्तर प्रदेश के राज्यपाल ने अन्य दलों द्वारा यह लिख कर देने पर भी विरोध नहीं किया कि वे

चरणमिह मन्त्रिमण्डल का समर्थन करते हैं, लेकिन पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल ने ऐसे अनिश्चित बयानों पर विश्वास किया।

यहां पर यह चर्चा करना भी आवश्यक है कि यदि राज्यपाल मुख्यमन्त्री का पद लेना चाहें तो वे उस समय भी मुख्यमन्त्री को विधान-सभा बुलाने के लिए न कहें जब मुख्यमन्त्री के विधान-सभा में बहुमत पर सन्देह हो। बिहार के राज्यपाल अनन्थासियानम अय्यंगर⁴³ तथा डी० के० बरुआ⁴⁴ ने ऐसा किया था। इसी प्रकार उत्तर प्रदेश के राज्यपाल बी० गोपाला रेड्डी ने भी ऐसा ही किया था।⁴⁵

हरियाणा में भी कार्यवाहक राज्यपाल जस्टिस मेहर सिंह ने दल बदलने की ओर कोई ध्यान नहीं दिया और जब चान्दराम ने सत्तारूढ़ दल छोड़ने के पश्चात् राज्यपाल से विधान-सभा का सत्र बुलाने को कहा तो भी उन्होंने मुख्यमन्त्री को विधान-सभा का सत्र बुलाने को नहीं कहा।⁴⁶ उसके पश्चात् जब बीरेन्द्र नारायण चक्रवर्ती हरियाणा के राज्यपाल नियुक्त हुए तो उन्होंने भी राव बीरेन्द्र सिंह की सरकार का विधान-सभा में सन्देहजनक बहुमत होते हुए भी विधान-सभा का सत्र बुलाने के लिए मुख्यमन्त्री को कुछ समय तक परामर्श नहीं दिया। उदाहरणतया, राज्यपाल ने राष्ट्रपति को जो अपनी रिपोर्ट लिखी थी उसमें कहा गया था कि दल बदलने के कारण ऐसा भी अवसर आया था जब सत्तारूढ़ दल की संख्या 39 रह गई थी। फिर 30 अक्टूबर, 1967 को 'मैंने मुख्यमन्त्री को विधान-सभा का सत्र जितनी जल्दी हो सके बुलाने के लिए कहा तो उस समय मुख्यमन्त्री ने यह मुझको दिया कि सत्र 30 दिसम्बर को होने वाले उप-चुनावों के पश्चात् बुलाना अधिक उचित होगा। चूंकि यह मुझको ठीक ही था, अतः मैंने मुख्यमन्त्री पर अधिक दबाव डालना ठीक नहीं समझा।'⁴⁷ राज्यपाल ने यह भी कहा कि "राव के लिए उस समय तक त्यागपत्र देना आवश्यक नहीं जब तक वे विधान-सभा में सबसे बड़े दल के नेता हैं।"⁴⁸ जब राज्यपाल से यह प्रश्न किया गया कि क्या वे विधान-सभा का सत्र जल्दी बुलाना उचित समझते हैं, तो उसके उत्तर में राज्यपाल ने कहा कि "वर्तमान स्थिति में मेरे लिए मुख्यमन्त्री पर 27 जनवरी से पहले सत्र बुलाने के लिए दबाव डालना उचित नहीं क्योंकि पहले ही मुख्यमन्त्री इस तिथि को सत्र बुलाने का विचार प्रकट कर चुके हैं। यदि वह उससे पहले सत्र बुलाने को तैयार नहीं तो मैं वर्तमान परिस्थिति में कुछ भी नहीं कर सकता.....जब विधान-सभा का सत्र होगा उस समय विपक्ष अपनी शक्ति का अनुमान लगा सकता है और उस तिथि के लिए केवल छः सप्ताह शेष हैं।"⁴⁹

उसी प्रकार पंजाब के राज्यपाल डॉ० डी० सी० पावते ने भी प्रकाश सिंह बादल को उस समय विधान-सभा का सत्र बुलाने के लिए नहीं कहा जब विधान-सभा में उसका बहुमत सन्देहजनक था। जब विधान-सभा के तीन सदस्यों ने जो सन्त के समर्थक थे उसका दल छोड़ दिया और वे गुरनाम सिंह दल से जा मिले तो उस समय प्रकाश सिंह बादल का बहुमत 104 सदस्यों वाले सदन में 54 से घट कर 51 रह गया था। लेकिन उनके कुछ समय पश्चात् राज्यपाल ने बादल को यह मुझको दिया कि वे विधान-सभा

मे अपना बहुमत सिद्ध करने के लिए विधान सभा का सत्र तुरन्त बुलाये या वे अपने समर्थकों की सहमताक्षर सूची दे।⁵⁰ हालांकि राज्यपाल ने मुख्यमंत्री को इन बातों की आज्ञा दे दी थी कि वे अपने समर्थकों की सहमताक्षर सूची दे दें लेकिन फिर भी मुख्यमंत्री ने विधान सभा का सत्र बुलाने का निर्णय किया और उसके लिए 5 अगस्त 1970, की तिथि निर्दिष्ट कर दी।⁵¹ उसके पश्चात् वादत इस बात पर भी तैयार हो गए थे कि सत्र 24 जुलाई, 1970 को बुलाया जाये।⁵² लेकिन जहाँ तक डा० पावते का संबंध था उन्होंने केन्द्रीय सरकार की सूचना दी कि वे विधान-सभा का सत्र बुलाने की निश्चित तिथि को लेकर कोई समस्या पड़ी नहीं करना चाहते।⁵³

इसी प्रकार से भोला पासवा की प्रोग्रेसिव विधायक दल की सरकार का, जिसने 2 जून, 1971 को पद समालाया, 9 जुलाई 1971 को उस समय विधान-सभा में बहुमत नहीं रहा जब भारतीय कम्युनिस्ट पार्टी ने सरकार से उस समय अपना समर्थन वापस ले लिया जब उसने ललित नारायण मिश्र तथा लोहटान चौधरी के विरुद्ध भारत सेवक समाज के पैसे का दुरुपयोग करने के लिए जांच पड़ताल करने वाले दत्ता आयोग को समान करने का निर्णय किया। यह आयोग कर्पूरी ठाकुर की भूतपूर्व संयुक्त विधायक दल की सरकार ने नियुक्त किया था। 312 सदस्यों वाले सदन में प्रोग्रेसिव विधायक दल के 177 सदस्य थे और उनमें से 28 सदस्य भारतीय कम्युनिस्ट पार्टी के थे।⁵⁴ लेकिन राज्यपाल ने इस अल्पमत सरकार को 22 जुलाई 1971 तक चलने दिया और फिर 22 जुलाई, 1971 को एक ऐसे मुख्यमंत्री के कहने पर विधान-सभा की भंग कर दिया जिस का विधान-सभा में बहुमत सन्देहजनक था।⁵⁵

इन उदाहरणों से यह सिद्ध हो जाता है कि मन्त्रिमंडल का विधान-सभा में बहुमत न रहने पर उसे पद पर रहने दिया जायेगा या नहीं यह बहुत कुछ राज्यपाल के रुबंदे पर निर्भर करता है। उदाहरणतया पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल ने तो यह कहा था कि वे 'अल्पमत सरकार का पद पर नहीं रहने दे सकते'। इसे तुरन्त विधान-सभा का सत्र बुला कर अपने बहुमत का प्रमाण देना चाहिए।⁵⁶ लेकिन बिहार, हरियाणा, उत्तर प्रदेश तथा पंजाब के राज्यालो ने ऐसा नहीं किया और मध्यप्रदेश के राज्यपाल ने तो अल्पमत सरकार को पद पर रहने के लिए बजट अधिवेशन का सभाबसान कर दिया था।⁵⁷ इसी प्रकार उत्तर प्रदेश के राज्यपाल ने भिन्न-भिन्न मुख्यमन्त्रियों के प्रति भिन्न-भिन्न नीति अपनाई थी। उदाहरणतया, जब विधान-सभा में चन्द्रप्रानु गुप्त का बहुमत नहीं रहा तो उसे उसके पद पर रहने दिया गया। उस समय राज्यपाल ने कहा कि मुख्यमंत्री का अपनी स्थिति दृढ़ बनाने के लिए पर्याप्त समय दिया जाना चाहिये। कांग्रेस का विभाजन होने पर, भारतीय शक्ति दल ने कांग्रेस (सत्ताह्व) की सहायता से सरकार बनाई। दो महीने तक भारतीय शक्ति दल की अल्पमत की सरकार चली रही। लेकिन जब कांग्रेस (सत्ताह्व) के स्थान पर सगठन कांग्रेस तथा जनसंघ ने समर्थन दिया तो राज्यपाल ने राष्ट्रपति-शासन की सिफारिश कर दी।⁵⁸ पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल का समर्थन करते हुए मोरारजी देसाई, जो उस समय वित्त मंत्री थे, ने कहा

कि "डेट महीने तक मुख्यमन्त्री को जब उस का बहुमत नहीं था, उसके पद पर कैमे रहने दिया जा सकता था ? यदि राज्यपाल उसे ऐसा करने देते तो वे उस पद पर रहने योग्य नहीं होते और यह एक प्रकार का संविधान का खून होता ।"⁶⁰ लेकिन जब बिहार के राज्यपाल अनन्थास्वियानम अय्यंगर ने महामायाप्रसाद मिश्रा मन्त्रिमण्डल को 74 दिन, तथा उत्तरप्रदेश के राज्यपाल वी० गोपाला रेड्डी ने चन्द्रभानु गुप्त के मन्त्रिमण्डल को 65 दिन तक, उनका विधान-सभा में बहुमत न होते हुए भी, पद पर रहने दिया, उस समय न तो यह प्रजातन्त्र की हत्या थी और न ही वहाँ के राज्यपालों को उनके पद पर रहने के अयोग्य समझा गया । यहाँ तक कि हरियाणा के राज्यपाल चक्रवर्ती भी राव वीरेन्द्र सिंह को विधान-सभा में उन का बहुमत न होते हुए भी छः मप्ताह तक पद पर रहने देने के लिए तैयार थे । यह ठीक है कि बिहार के राज्यपाल की उस संबंध में संसद में कांग्रेस के नेताओं द्वारा आलोचना अवश्य की गई⁶⁰, लेकिन यह आश्चर्यजनक बात है कि उत्तर प्रदेश के राज्यपाल वी० गोपाला रेड्डी के विरुद्ध एक शब्द भी नहीं कहा गया ।

जब मन्त्रिमण्डल का विधान-सभा में कुछ सदस्यों द्वारा दल बदलने के कारण बहुमत नहीं रहता तो क्या राज्यपाल को विधान-सभा की बैठक होने से पहले उस मन्त्रिमण्डल को पद से हटा देना चाहिये या नहीं, इस प्रश्न पर मतभेद है । भूतपूर्व गृहमन्त्री यशवन्त राव चव्हाण ने लोकसभा में बोलते हुए कहा था, कि "संवैधानिक कार्यपालक के रूप में राज्यपाल का यह कर्तव्य है कि वह यह देखे कि क्या मुख्यमन्त्री का विधान-सभा में बहुमत है या नहीं । यदि इस संबंध में संदेह हो तो उसे इस ओर ध्यान देना चाहिए ।"⁶¹ लेकिन उस समय के विधि मन्त्री इस विचार से सहमत नहीं थे और उन्होंने कहा कि "सरकार तथा विपक्ष के बहुमत की परीक्षा केवल विधान-सभा में ही हो सकती है और यदि विपक्ष राज्यपाल के समक्ष अपने समर्थकों की परेश करता है तो उसे इसको अधिक महत्त्व नहीं देना चाहिए ।"⁶² के० गंधानम का भी यही विचार है । वे कहते हैं, कि "यह समझना ठीक नहीं है कि राज्यपाल का यह कर्तव्य है कि वह दोनों की संख्या, जो दिन प्रतिदिन परिवर्तित होती रहती है, की तरफ ध्यान दें । एक बार जब वे मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति कर देते हैं तो उस के पश्चात् विधान-सभा का यह कर्तव्य हो जाता है कि वह यह निर्णय करे कि क्या मन्त्रिमण्डल को पद पर रहना चाहिए या नहीं । जब तक विधान-सभा बजट को रद्द करके या अधिवेशन का प्रस्ताव पास करके उसे पद से हटा नहीं देती तब तक वह पद पर रह सकता है और उसमें न तो कोई कानून टूटता है और न ही कोई परम्परा भंग होती है ।"⁶³

एन० सी० चैटर्जी ने भी इस दृष्टिकोण का समर्थन किया है । उन्होंने कहा, कि "विधान-सभा में मन्त्रिमण्डल का बहुमत न रहने पर बहुत धोर मचाया जाता है । हम जानते हैं कि अल्पमत मन्त्रिमण्डल भी पद पर रहे हैं । केरल में ऐसा हुआ, ग्रेट-ब्रिटेन में भी ऐसा हो चुका है । यह एक आश्चर्यजनक तर्क है कि जब तक मन्त्रिमण्डल

प्रतिक्षेप यह सिद्ध न करे कि उसका विधान-सभा में बहुमत है, वह पद पर नहीं रह सकता हमारे विधान के अनुसार ऐसा नहीं है। देखना यह है कि यह निर्णय कौन करेगा कि मन्त्रिमण्डल का विधान-सभा में बहुमत है या नहीं। यह कहना बिल्कुल ठीक नहीं है कि राज्यपाल राजभवन में बैठ कर झूठी कहानियाँ सुन कर यह निर्णय करेगा कि मन्त्रिमण्डल का विधान सभा में बहुमत नहीं रहा।⁶⁴ सर्वोच्च न्यायालय के भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश के० मुम्बाराव का भी यही दृष्टिकोण है। उन का कथन है कि मन्त्रिमण्डल का केवल तब बरखास्त करना चाहिए जब उसका विधान-सभा में बहुमत न रहे और इन दोन का निर्णय कि मन्त्रिमण्डल का विधान-सभा में बहुमत है या नहीं सिवाय विधान-सभा के और कोई भी नहीं कर सकता। राष्ट्रपति या राज्यपाल मन्त्रिमण्डल को केवल तब ही बरखास्त कर सकते हैं जब उनके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पार हो जाये अन्यथा नहीं। सदन या विधान-सभा में ही सरकार अपने बहुमत का प्रदर्शन कर सकती है। जो सदस्य अपना दल बदलते हैं वे सदन या विधान-सभा में मतदान के समय अपना निर्णय बदल सकते हैं।⁶⁵ बिल्कुल ऐसे ही हरियाणा में हुआ था।⁶⁶ अतः के० मुम्बाराव का यह विचार ठीक मालूम पड़ता है कि सदन तथा विधान सभाओं की बैठकें निश्चित समय पर होती हैं तथा दल छाड़ने वाले तथा उनके समर्थक प्रगता सत्र होने तक प्रतीक्षा कर सकते हैं और सत्र में वे सरकार के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पेश कर सकते हैं।⁶⁷ एम० सी० चागला⁶⁸ (बम्बई उच्च न्यायालय के भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश), डा० पी० एन० सक्सेना⁶⁹ तथा अन्य विधि विशेषज्ञों का भी यही मत है। लोकसभा के भूतपूर्व अध्यक्ष सजीवा रेड्डी का भी यही मत है। विधान सभाओं के अध्यक्षों के सम्मेलन की अध्यक्षता करते हुए उन्होंने कहा, कि "विधान-सभा में मुख्यमंत्री का बहुमत है या नहीं इस प्रश्न का निर्णय विधान-सभा द्वारा ही किया जाना चाहिए और यह निर्णय राज्यपाल पर कभी भी नहीं छोड़ना चाहिये कि क्या मन्त्रिमण्डल का विधान-सभा में बहुमत है या नहीं। यह निर्णय विधान-सभा द्वारा ही किया जाना चाहिये। जब विधान-सभा मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पार कर दे और फिर भी मन्त्रिमण्डल त्यागपत्र न दे तो राज्यपाल उसे बरखास्त कर सकते हैं।"⁷⁰

हालांकि सर्वैधानिक दृष्टिकोण से यह उचित प्रतीत होता है, किन्तु यदि हम अनुच्छेद 164 (1) (2) का अध्ययन गहराई से करें तो हमें यह मालूम होगा कि यह दृष्टिकोण ठीक नहीं है क्योंकि इस सिद्धान्त को मानने का यह अर्थ होगा कि मन्त्रिमण्डल केवल सत्र के समय ही विधान-सभा के प्रति उत्तरदायी है। इस सम्बन्ध में यह चर्चा करनी आवश्यक है कि कुछ विधान सभाओं के सत्र बहुत थोड़े समय के लिए होते हैं।⁷¹ लेकिन साधारणतया सरकार का हमेशा ही विधान-सभा में बहुमत बना रहना चाहिए और जनता को कभी भी वह अनुभव नहीं होना चाहिए कि सरकार का विधान-सभा में बहुमत नहीं है। यदि पश्चिमी बंगाल, हरियाणा तथा उत्तरप्रदेश के समान बहुत से विधायक दल छोटें हैं तो उस समय राज्यपाल का यह कर्तव्य हो जाता

है कि वह उन की ओर ध्यान दे और विशेषकर उस समय जब विपक्ष, विधान-सभा का सत्र बुलाने की मांग करें। यदि विधान-सभा का सत्र थोड़े दिनों पश्चात् होने वाला हो तो उस समय यह विपक्ष द्वारा सत्र की मांग किए जाने पर भी उगकी उल्लास कर सकता है। यदि सत्र के आरम्भ होने में काफी समय हो और यदि ऐसी परिस्थिति उत्पन्न हो जाये तो उस समय राज्यपाल को मुख्यमन्त्री को जितनी जल्दी हो सके उतनी जल्दी विधान-सभा का सत्र बुलाने का सुझाव देना चाहिए। यदि मुख्यमन्त्री उस सुझाव को न माने तो राज्यपाल उसे वरखास्त कर सकता है, और यदि राज्यपाल ऐसा करते हैं तो वे वैधानिक तौर से सही होंगे, जैसा कि पश्चिमी बंगाल में हुआ। पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल की इस कार्यवाही को कलकत्ता उच्च न्यायालय ने उचित ठहराया है।⁷² एम० सी० सीतलवादी, भूतपूर्व अटार्नी जनरल⁷³। अशोकमेन, भारत सरकार के भूतपूर्व विधि मन्त्री⁷⁴, तथा ए० ए० कौल लोकमभा के भूतपूर्व सचिव⁷⁵ का भी यही दृष्टिकोण है।

भ्रष्टाचार के कारण वरखास्तगी

यदि मुख्यमन्त्री विधायकों को रिश्वत देकर विधान-सभा में अपना बहुमत बनाये रखता है तो भी राज्यपाल उसे वरखास्त कर सकता है। डा० बी० आर० अम्बेडकर ने संविधान सभा में कहा था, कि "मन्त्री को दो कार्यों के आधार पर वरखास्त किया जा सकता है। एक तो उसे उस समय हटाया जा सकता है जब अनुच्छेद 62 (2) के अनुसार उस में सदन का विश्वास न रहे। दूसरे उसे उस समय हटाया जा सकता है जब वह भ्रष्टाचारी या रिश्वतखोर हो।"⁷⁶ इस का अभिप्राय यह हुआ कि विधान-सभा में बहुमत होने पर भी राज्यपाल किसी मुख्यमन्त्री को उस के पद से हटा सकता है बशर्ते कि यह निश्च हो जाये कि वह भ्रष्टाचारी तथा रिश्वतखोर है। उदाहरणतया, यदि 1964 में पंजाब के मुख्यमन्त्री प्रताप सिंह कैरों, दाम आयोग की रिपोर्ट पर जिस में उन्हें दोषी ठहराया गया था, त्यागपत्र नहीं देते तो राज्यपाल उन का विधान-सभा में बहुमत होते हुए भी उन्हें पद से हटा सकते थे, और राज्यपाल ऐसा करते तो वे अपने अधिकारों की संवैधानिक सीमा के भीतर होते। इसी प्रकार हरियाणा में राव बीरेन्द्र सिंह की सरकार विधान-सभा में अपना बहुमत बनाये रखने के लिए कुछ ऐसे ढंग से कार्य कर रही थी⁷⁷ जिसे सम्मानित नहीं कहा जा सकता था। राज्यपाल उसे उस आधार पर ही वरखास्त कर सकते थे। लेकिन उस संघर्ष में यह चर्चा करनी आवश्यक है कि अब तक किसी भी राज्यपाल ने किसी भी मुख्यमन्त्री को इस आधार पर वरखास्त नहीं किया है, हालांकि कुछेक राज्यपाल उन बातों से अवगत थे कि उन के मुख्यमन्त्री भ्रष्ट थे।

जब कभी भी कोई राज्यपाल किसी भी मन्त्रिमण्डल को उस आधार पर वरखास्त करता है कि उस का विधान-सभा में बहुमत नहीं है, तो राज्यपाल का निर्णय अन्तिम होगा और इसके विरुद्ध किसी भी न्यायालय में अपील नहीं हो सकती। जब पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल ने अजय मुर्जी के मन्त्रिमण्डल को वरखास्त किया

तो उस समय उसके निर्णय के विरुद्ध कलकत्ता उच्च न्यायालय में अपील की गई थी। न्यायाधीश बी०सी० मित्रा ने अपना निर्णय देते हुए कहा कि संविधान के अनुच्छेद 164 (1) के अनुसार मन्त्रिमण्डल को बरखास्त करने तथा नियुक्त करने के लिए राज्यपाल के पास पूर्ण तथा असीमित अधिकार हैं। निर्णय में यह भी कहा गया है कि अनुच्छेद 164 (1) में यह व्यवस्था की गई है कि मन्त्री उस समय तक पद पर बने रहेंगे जब तक राज्यपाल चाहेगा और उसके इस अधिकार पर कोई प्रतिबन्ध नहीं लगाया गया है। राज्यपाल किसी भी समय मन्त्रिमण्डल को बरखास्त कर सकता है। अनुच्छेद 164 (2) के अनुसार मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से विधान-सभा के प्रति उत्तरदायी है परन्तु इस का अर्थ यह नहीं है कि इस अनुच्छेद के कारण राज्यपाल द्वारा मन्त्रियों को बरखास्त करने के अधिकार पर प्रतिबन्ध लग जाते हैं। अनुच्छेद 164 (2) में जो सामूहिक उत्तरदायित्व की बात बही गई है उसका अर्थ केवल यह है कि मन्त्रिमण्डल विधान-सभा में बहुमत रहने तक अपने पद पर रहेगा। परन्तु संविधान में विधान-सभा को यह अधिकार बही नहीं दिया गया कि वह मन्त्रिमण्डल को पद से हटा सके या बरखास्त कर सके। मुख्यमन्त्री को नियुक्त करने तथा उसकी सलाह पर अन्य मन्त्रियों को नियुक्त करने तथा उन्हें उनके पद से हटाने का अधिकार अनुच्छेद 164 (1) के अनुसार केवल राज्यपाल को ही दिया गया है। इस अधिकार पर कोई प्रतिबन्ध नहीं है। राज्यपाल को अनुच्छेद 165 (1) तथा अनुच्छेद 310 द्वारा कुछ नियुक्तियां करने के अधिकार दिए गए हैं जिन पर कुछ प्रतिबन्ध लगाए गए हैं और इन अधिकारों के प्रयोग को कुछ परिस्थितियों में चुनौती दी जा सकती है। लेकिन अनुच्छेद 164 (1) के अधीन जो मन्त्रिमण्डल को बरखास्त करने की शक्ति दी गई है उन्हें चुनौती नहीं दी जा सकती।⁷⁸

अनुच्छेद 356 के अधीन बरखास्तगी

यह आवश्यक नहीं कि राज्यपाल मन्त्रिमण्डल को हटाने के लिए अनुच्छेद 164 (1) द्वारा दी गई शक्तियों का ही प्रयोग करें। राज्यपाल अनुच्छेद 356 के अधीन यह रिपोर्ट कर के कि राज्य का शासन, संविधान की धाराओं के अनुसार नहीं चल रहा मन्त्रिमण्डल को बरखास्त करने की सिफारिश कर सकता है। यह रिपोर्ट राज्यपाल उस समय भी भेज सकता है जब मन्त्रिमण्डल को विधान-सभा का विश्वास प्राप्त हो। 1958 में केरल में मम्बूदरीपाद के मन्त्रिमण्डल को, 1968 में हरियाणा में राव बीरेन्द्र सिंह के मन्त्रिमण्डल को, 1970 में उत्तर प्रदेश में चरण सिंह के मन्त्रिमण्डल को इसी प्रकार से बरखास्त करने की सिफारिश की गई थी, हालांकि उन का विधान सभाओं में बहुमत था। इस सबंध में इस बात का भी ध्यान रखना चाहिए कि अनुच्छेद 356 के अधीन राष्ट्रपति अपनी शक्तियों का जो प्रयोग करता है उसके अधीनस्थ को न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती और राज्यों में सवैधानिक मनीवरी के विफल होने की वही भी परिभाषा नहीं दी गई है। लेकिन प्रशासनिक सुधार आयोग ने नीचे दिये तीन आधार दिये हैं जिनके कारण प्रान्त में राष्ट्रपति-शासन लागू किया जा सकता है।⁷⁹

1. जहाँ पर मन्त्रिमण्डल के त्यागपत्र देने पर, नये चुनाव किए बिना नया मन्त्रिमण्डल न बन सके, या जहाँ पर विधान-सभा का बहुमत दल सरकार बनाने से इन्कार कर दे और अन्य दलों की मिली जुली सरकार न बन सके ।
2. जहाँ पर विविध ढंग से नियुक्त मन्त्रिमण्डल संविधान की वाराओं का उल्लंघन करे और संविधान द्वारा दी गई शक्तियों का असंवैधानिक ढंग से प्रयोग करे और इस गवध में दी गई चेतावनी की ओर भी कोई ध्यान न दे ।
3. संविधान के कुछ अनुच्छेदों के अर्थात् केन्द्र-सरकार, राज्य सरकारों को जो हिदायते दे, उन्हें सरकार मानने में इन्कार कर दे ।

प्रशासनिक सुधार आयोग ने स्वयं यह स्वीकार किया है कि यह सूची पूर्ण नहीं है और इन कारणों के अतिरिक्त भी कुछ और कारण हो सकते हैं जिन के आधार पर राज्यपाल संवैधानिक मशीनरी के विफल होने की सिफारिश कर सकता है जैसा कि उत्तर प्रदेश में 1970 में हुआ था । वहाँ पर यद्यपि चरण सिंह के साथ विधान-सभा का बहुमत था लेकिन फिर भी राज्यपाल ने उस त्यागपत्र देने के लिए कहा ।¹⁰ ऐसा राज्यपाल ने इसलिए किया क्योंकि कांग्रेस (सत्तामूढ़) जो कि चरण सिंह की मिली जुली सरकार में सबसे बड़ा दल था, उसने सरकार ने अपना समर्थन वापस ले लिया और उस दल के मन्त्रियों ने मुख्यमन्त्री के कहने पर त्यागपत्र देने में इन्कार कर दिया । जब मुख्यमन्त्री ने राज्यपाल से यह सिफारिश की कि उन्हें बरखास्त कर दिया जाये तो राज्यपाल ने उन्हें त्यागपत्र देने के लिए कहा । जब मुख्यमन्त्री ने ऐसा करने से इन्कार कर दिया तो राज्यपाल ने संवैधानिक मशीनरी विफल होने की सिफारिश कर दी और मुख्यमन्त्री को इस बात की भी आज्ञा नहीं दी कि वह विधान-सभा में अपना बहुमत सिद्ध कर सके जिसका मत केवल तीन दिन पश्चात् 6 अक्टूबर, 1970 को होने वाला था । राज्यपाल की सिफारिश के आधार पर 2 अक्टूबर, 1972 को जब विधान-सभा की बैठक में केवल 72 घण्टे डेप रह गए थे राष्ट्रपति-शासन लागू कर दिया गया, हालांकि चरण सिंह 24 घंटे में विधान-सभा का अधिवेशन बुलाने को तैयार थे ।¹¹ इसमें यह निश्चय होता है कि अनुच्छेद 356 के अर्थात् राज्यपाल मुख्यमन्त्री को उस समय भी बरखास्त करने की सिफारिश कर सकता है जब उसका विधान-सभा में बहुमत हो और वह ऐसा तब भी कर सकता है जब विधान-सभा का मत होने वाला हो । इस प्रकार में वह राज्यपालों, प्रशासनिक सुधार आयोग तथा अध्येतों के सम्मेलन की इस सम्बन्ध में की गई सिफारिशों का उल्लंघन कर सकता है ।

यह एक आश्चर्यजनक बात है कि उत्तर प्रदेश के राज्यपाल ने राष्ट्रपति-शासन की सिफारिश करने समय, राष्ट्रपति को अपनी रिपोर्ट में लिखा था, कि "मन्त्रियों को हटाने या मन्त्रिमण्डल की पुनः रचना करने में मिली जुली सरकार के मुख्यमन्त्री को एक दल वाले बहुमत के मुख्यमन्त्री के बराबर नहीं समझा जा सकता ।"¹²

अब यह प्रश्न उठता है कि जब मिली जुली सरकार के प्रमुख दल ने सरकार से समर्थन वापस लिया और उसके मन्त्रियों ने त्यागपत्र देने से इन्कार कर दिया तो राज्यपाल के लिए यह कहा तक उचित था कि वे मुख्यमंत्री से त्यागपत्र देने को कहे। राज्यपालों की समिति ने इस प्रश्न पर विचार किया था कि मिली जुली सरकार में मतभेद होने पर यदि मुख्यमंत्री अपना त्यागपत्र दिए बिना अपने साथी मन्त्रियों के त्यागपत्र की मांग करे जिन के साथ उसका मतभेद है जैसा कि उत्तर प्रदेश में चरण सिंह ने किया तो उस समय राज्यपाल क्या पग उठाएँ ? इसके उत्तर में राज्यपालों की समिति ने कहा, कि "मिली जुली सरकार में मुख्यमंत्री की अग्रता का आधार राजनीतिक दलों का आपसी समझौता होता है। जब मुख्यमंत्री उस एक दल का होता है जिसका विधान-सभा में बहुमत है तो उस की अग्रता नि मन्देह होती है। मुख्यमंत्री, मन्त्रिमण्डल के मेहराब की डाट होता है लेकिन ऐसा केवल उन्हीं परिस्थिति में होता है जब उसका विधान-सभा में बहुमत हो और उसके साथियों में एकता हो। इसलिए मिली जुली सरकार का मुख्यमंत्री, राज्यपाल को अपने मन्त्रियों की नियुक्ति तथा उनकी बरखास्तगी के सम्बन्ध में ऐसी सिफारिश नहीं कर सकता कि मन्त्रिमण्डल हपी मेहराब टूट जाये और फिर भी वह मुख्यमंत्री के पद पर रहने का दावा करे। यह स्पष्ट है कि वह अपने पद पर रहने हुए संयुक्त सरकार में अनेक राजनीतिक दलों के मन्त्रियों को बरखास्त करके संयुक्त सरकार की नहीं तोड़ सकता।

यदि संयुक्त सरकार के कुछ दलों के मन्त्री स्वयं अपना त्यागपत्र इस बिना पर दे दें कि उनका मुख्यमंत्री के साथ मतभेद है तो उस परिस्थिति में मुख्यमंत्री के लिए त्यागपत्र देना आवश्यक नहीं। यदि मन्त्रियों के त्यागपत्रों के कारण उसके विधान-सभा में बहुमत पर प्रभाव पड़ता हो तो उसमें यह आशा की जाती है कि विधान-सभा में अपने बहुमत को मिट्ट करके के लिए वह राज्यपाल को जितनी जल्दी हो सके सत्र बुलाने की सिफारिश करेगा।¹⁹⁸³

जहाँ तक संयुक्त सरकारों के मुख्य मन्त्रियों का सम्बन्ध है, वे पाँच प्रकार के हो सकते हैं

- (1) दो दलों की संयुक्त सरकार में मुख्यमंत्री दोनों दलों में से बड़े दल का हो सकता है जैसे पंजाब में जनसंघ-अकाली मिली जुली सरकार में प्रकाश सिंह बादल (अकाली दल), उड़ीसा में 1960 में कांग्रेस-गणतन्त्र परिषद् की सरकार में हरेन्द्रण मेहता (कांग्रेस), स्वतन्त्र-जन कांग्रेस सरकार में आर एन सिंहदेव (1967) का सम्बन्ध दोनों दलों में से बड़े दल से था।
- (2) दो दलों की मिली जुली सरकार में मुख्यमंत्री छोटे दल का हो सकता है, जैसे 1970 में उत्तर प्रदेश में कांग्रेस-भारतीय श्रमिकदल की सरकार में चरण सिंह की यही स्थिति थी।

- (3) बहुत से दलों की संयुक्त सरकार में मुख्यमंत्री सबसे बड़े दल का हो सकता है, जैसे 1970 में उत्तर प्रदेश में त्रिभुवन नारायण सिंह तथा 1969 में केरल में अच्युता मेनन ।
- (4) अनेक दलों की संयुक्त सरकार में मुख्यमंत्री सबसे छोटे दल का भी हो सकता है, जैसे 1967 में पश्चिमी बंगाल में अजय मुकर्जी या 1972 में उड़ीसा में विज्वनाथ दास (वह अकेला निर्दलीय था) ।
- (5) दो से अधिक दलों की मिली जुली सरकार में मुख्यमंत्री न तो सबसे बड़े दल का हो और न ही सबसे छोटे दल का, जैसे 1960 में केरल में पट्टम-थानू पिल्ले ⁸⁴ तथा 1971 में चेलात अच्युता मेनन । ⁸⁶
- (6) दो या दो से अधिक दलों की ऐसी सरकार का मुख्यमंत्री, जिसका विधान-सभा में बहुमत किसी ऐसे दल के समर्थन पर आधारित हो जो सरकार में शामिल नहीं है, जैसे 1967 में पंजाब में जनता तथा रिपब्लिकन पार्टी की संयुक्त सरकार में लच्छमन सिंह गिल, तथा 1969 में केरल में भारतीय कम्यूनिस्ट पार्टी, मुस्लिम लीग, इण्डियन सोशलिस्ट पार्टी, केरल कांग्रेस की संयुक्त सरकार में चेलात अच्युता मेनन । इन सरकारों का समर्थन कांग्रेस बाहर रहते हुए कर रही थी ।

डा० गोपाला रेड्डी द्वारा अपनाए गए नये सिद्धांत के अनुसार तभी किसी भी संयुक्त सरकार, जिसका विधान-सभा में बहुमत है, अपने मन्त्रियों में मनभेद होने अथवा उनके त्यागपत्र दे देने से कोई संवैधानिक संकट पैदा नहीं होता, क्योंकि उन परिस्थितियों में मुख्यमंत्री को विधान-सभा में बहुमत सिद्ध करने के लिए कहा जा सकता है जैसा कि पंजाब, ⁸⁶ पश्चिमी बंगाल ⁸⁷ तथा उड़ीसा ⁸⁸ में किया गया था । इसी प्रकार यदि दो या दो से अधिक दलों की अल्पमत सरकार हो, जिसका कुछ दल सरकार में शामिल हुए बिना समर्थन करते हों तो उसे भी उस समय विधान-सभा में बहुमत सिद्ध करने के लिए कहा जा सकता है, जब वे दल अपना समर्थन वापस ले लें । उनका अभिप्राय यह है कि जब चरण सिंह की सरकार से कांग्रेस ने अपना समर्थन वापस लिया, उस समय यदि उस दल के मंत्री त्यागपत्र दे देते तो कोई भी संवैधानिक संकट पैदा न होता और मुख्यमंत्री से कहा जा सकता था कि वह विधान-सभा में अपना बहुमत सिद्ध करे । उदाहरणतया चरण सिंह के मामले पर वी० गोपाला रेड्डी के तर्कों का समर्थन करते हुए भूतपूर्व विधि मंत्री अशोक सेन ने लोकसभा में कहा कि पंजाब में जब जनमध ने वादल सरकार से अपना समर्थन वापस लिया तो उस समय संवैधानिक संकट इसलिए पैदा नहीं हुआ क्योंकि जनमध के मन्त्रियों ने त्यागपत्र दे दिया था । इसलिए सरकार विधान-सभा की बैठक होने तक पद पर रह सकती थी ⁸⁹ और संभवतः वही तर्क चरण सिंह की सरकार पर भी लागू हो सकता था ।

लेकिन उत्तर प्रदेश में वास्तविक संकट इसलिए उत्पन्न हुआ क्योंकि कांग्रेस दल, जो चरण सिंह की संयुक्त सरकार में प्रमुख दल था, उसने सरकार से अपना समर्थन तो

वापस ले लिया लेकिन उस दल के मन्त्रियों ने त्यागपत्र देने से इन्कार कर दिया। यदि हम इस तक को मान ले तो फिर प्रश्न यह पैदा होगा कि यदि जनमध के मन्त्री भी पञ्जाब में त्यागपत्र देने से इन्कार कर दें तो उत्तर प्रदेश में जैसे कांग्रेस ने समर्थन वापस लिया था वैसे ही पञ्जाब में जनमध वादल मन्त्रिमण्डल से समर्थन वापस ले लेता तो क्या होता? क्या यह एक वंसा ही सर्वधानिक सकट नहीं होता जैसा कि उत्तर प्रदेश में हुआ था, सिवाए इसके कि पञ्जाब में यह नाटक सरकार में सम्मिलित दोनों दलों में से छोटे दल द्वारा किया जाता जब कि उत्तर प्रदेश में यह नाटक सरकार में सम्मिलित दोनों दलों में से बड़े दल द्वारा किया गया था। इस अन्तर का महत्व भी उस समय धूमिल पड़ जाता है जब हम मन्त्रिमण्डल में समर्थन वापस लेने पर, उगड़ा या प्रसार पड़ता है, उसकी ओर ध्यान दे। जोना ही आलो में मन्त्रिमण्डल से समर्थन वापस लेने के परिणामस्वरूप, मुख्यमन्त्री या विधान-सभा में बहुमत समाप्त हो जाता और ऐसी परिस्थिति में यदि मुख्यमन्त्री अपने पद पर रहना चाहता है तो उसे चाहिए कि वह विधान-सभा में अपना बहुमत गिद्ध करे या त्यागपत्र दे दे। अतः दो दलों की संयुक्त सरकार में चाहे छोटा दल, सरकार में अपना समर्थन वापस ले या बड़ा दल उसका सरकार पर समान प्रभाव पड़ता है। अतः यह सिद्धांत ठीक नहीं मान्य पड़ता कि संयुक्त सरकार में यदि बड़ा दल सरकार में अपना समर्थन वापस ले ले और इस दल के मन्त्री त्यागपत्र न दें तो मुख्यमन्त्री को त्यागपत्र दे देना चाहिए। लालपाई ने चरण सिंह के मामले पर टिप्पणी करते हुए कहा था, कि "उत्तर प्रदेश के सकट ने मन्त्रिमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत को एक घातक झटका दिया है। प्रत्येक मन्त्रिमण्डल में कुछ मन्त्री ऐसे मिल जाएंगे जो मुख्यमन्त्री की पीठ में छुरा घोंपने के लिए तैयार होंगे और जो राज्यपाल या राष्ट्रपति के पास जाकर यह कहने को तैयार होंगे, कि "मेरे साथ कुछ सदस्य हैं"। केन्द्र तथा प्रांतों में कोई भी व्यक्ति अपने साथ कुछ सदस्यों को मगा सकता है—क्या उस व्यक्ति को यह प्रोत्साहन देना उचित होगा कि चूंकि तुम अपने प्रधानमन्त्री या मुख्यमन्त्री के विरुद्ध हो, अतः मैं उस प्रधानमन्त्री या मुख्यमन्त्री को बरखास्त कर दूंगा। उत्तर प्रदेश में राज्यपाल ने विलुप्त यही किया है। वहाँ पर सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत को नष्ट कर दिया गया है। लेकिन कुछ व्यक्तियों को इस बात की आज्ञा देना कि वे राज्यपाल के घर जाकर यह कहें, कि "मेरे साथ कुछ अनुयायी हैं, आप मुख्यमन्त्री को बरखास्त कर दें" यह बहुत रतनमाक सिद्धांत है।"००

अतः चरण सिंह के मामले में राज्यपाल को मुख्यमन्त्री से त्यागपत्र देने के लिए नहीं कहना चाहिए था। लेकिन चरण सिंह से यह कहा जा सकता था कि वह विधान-सभा में अपना बहुमत सिद्ध करें।

इस सिद्धांत को इसलिए भी नहीं माना जा सकता क्योंकि इस सिद्धांत की मानने का अर्थ यह होगा कि संयुक्त सरकार में मुख्यमन्त्री अपने पद पर उस समय तक नहीं रहेगा जब तक उसका विधान-सभा में बहुमत है (विपक्ष में भी कुछ सदस्य ऐसे हो

नकते हैं जो मुख्यमन्त्री के समर्थक हों) वस्तु केवल उस समय तक पद पर रहेगा जब तक संयुक्त सरकार में सम्मिलित बड़ा दल उसे चाहेगा और यह संविधान के अनुच्छेद 164 (2) का उल्लंघन है।

इस सिद्धान्त की वस्तुकी उस समय और भी स्पष्ट हो जाती है जब हम इस तथ्य की ओर ध्यान दे कि आरम्भ में चरण सिंह के अनेक दल ने अल्पमत की सरकार बनाई थी और दो महीने के पश्चात् कांग्रेस (मत्तारूढ़) ने मन्त्रिमण्डल में शामिल होकर संयुक्त सरकार बनाई। जिस समय कांग्रेस (मत्तारूढ़) ने अपना समर्थन वापस लिया तो चरण सिंह सरकार की स्थिति पहले जैसी ही अल्पमत सरकार की हो गई थी। यदि चरण सिंह की अल्पमत सरकार बनी रहती तो क्या कांग्रेस (मत्तारूढ़) अपना समर्थन वापस लेकर उस सरकार को उसके पद में हटा सकती थी, विशेषकर उस समय जब कांग्रेस (संगठन), स्वतन्त्र, जनसंघ जिनकी संख्या कांग्रेस (मत्तारूढ़) ने अधिक थी, उनका समर्थन करने को तैयार थे। क्या यह एक आश्चर्यजनक बात नहीं है कि कांग्रेस (मत्तारूढ़) जो कुछ सरकार से बाहर रह कर नहीं कर सकती थी वह उसने सरकार में शामिल होकर कर दिया। यदि वह सरकार में शामिल नहीं होता तो राज्यपाल भी इस प्रकार से संविधान की वस्तुकी व्याख्या नहीं कर पाता।

हालांकि अनुच्छेद 164 (1) के अधीन राज्यपाल, मन्त्रिमण्डल को बरखास्त कर सकता है और इसे अनुच्छेद 356 के अधीन भी उसे बरखास्त करने की निफारिश कर सकता है, लेकिन फिर भी यदि वे विहार के भूतार्थ राज्यपाल तथा लोकसभा के भूतपूर्व अध्यक्ष, श्री अनन्थास्वियानम शय्यगर के निम्नलिखित परामर्श का अनुसरण करें तो बेहतर होगा। उन्होंने कहा, कि

“राज्य के मौलिक कार्यपालक के रूप में राज्यपाल का यह कर्तव्य है कि वह संविधान की व्याख्या प्रजातन्त्र की सुरक्षा के लिए करें न कि उसे खतरे में डालने के लिए। राज्यपाल को सरकार की नियुक्ति करनी चाहिए और उसे उस समय तक बरखास्त नहीं करना चाहिए जब तक कि इसके पीछे कोई ठोस कारण न हो। मन्त्रिमण्डल की जड़ों से मिट्टी निकालना संविधान के अनुसार नहीं है। राज्यपाल को प्रजातन्त्र की रक्षा करनी चाहिए, उसे नष्ट नहीं करना चाहिए राज्यपाल को अपने पद का प्रयोग राजनैतिक दृष्टिकोण के आधार पर नहीं करना चाहिए।”¹⁹

अन्त में यह कहा जा सकता है कि जब तक राज्यपाल प्रजातन्त्रात्मक दल ने निर्वाचित मन्त्रिमण्डल का समर्थन, रचनात्मक परामर्श द्वारा नहीं करते, और जब तक वे चुनाव के माध्यम से बनी हुई सरकारों को गिराने की साजिश में शामिल होते रहेंगे तब तक भारत में प्रजातन्त्र का भविष्य बहुत धूमिल है।

मुख्यमन्त्री की बरखास्तगी के परिणाम

जब किसी मन्त्री को बरखास्त किया जाता है तो उसका अन्य मन्त्रियों पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। यदि मुख्यमन्त्री को बरखास्त किया जाए तो उसका प्रभाव

अवश्य ही मारे मन्त्रियों पर पड़ता है क्योंकि मुख्यमन्त्री को बरखास्त करने का प्रभाव अन्य मन्त्रियों पर लगभग वही होता है जो उसके त्यागपत्र या उसकी मृत्यु का होता है। केन्द्र में अब तक दो प्रधानमन्त्रियों जवाहरलाल नेहरू तथा लाल-बहादुर शास्त्री की मृत्यु उनके पद पर रहते हुए हुई थी और दोनों ही बार गुलजारीलाल नन्दा की, जिसका स्थान मन्त्रिमण्डल में हमारे नम्बर पर था, कामचलाऊ सरकार का प्रधानमन्त्री बनाया गया तथा अन्य मन्त्रियों को दोबारा उनके पद की शपथ दिलाई गई। इसी प्रकार 1961 में बिहार में श्रीकृष्ण मिश्रा⁹², 1969 में तमिलनाडु में अन्नादुरई⁹³ तथा 1973 में राजस्थान में वरकृतउत्तनावा की मृत्यु के पश्चात् कामचलाऊ सरकारों की नियुक्ति की गई तथा उन सरकारों में सम्मिलित अन्य मन्त्रियों को दोबारा उनके पदों की शपथ दिलाई गई। जब कभी भी राज्या में किसी मुख्यमन्त्री ने त्यागपत्र दिया तो उस समय भी इसी पद्धति का अनुसरण किया गया। उदाहरणतया 1964 में पंजाब में जब दाम आयाग की रिपोर्ट के कारण सरदार प्रताप सिंह कैरोन त्यागपत्र दिया तो उस समय गोंपीचन्द भार्गव को कामचलाऊ सरकार का मुख्यमन्त्री बनाया गया था तथा सारे मन्त्रियों ने दोबारा अपने पदों की शपथ ली थी। जब कामराज योजना के अधीन छ मुख्यमन्त्रियों ने त्यागपत्र दिए तो उस समय भी इसी प्रथा का अनुसरण किया गया था।

परन्तु कुछ उदाहरण ऐसे भी मिलते हैं जहाँ पर इस मिश्रण का पालन नहीं किया गया। उदाहरणतया 1963 में पश्चिमी बंगाल में जब विधान चन्द्र राय की मृत्यु हुई तो उस समय उनका मन्त्रिमण्डल ज्यों का त्यों अपने पद पर काम करता रहा तथा पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल ने नये मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति तक उन्हें काम करते रहने को कहा। परन्तु ऐसा अनुभव किया जाता है कि मन्त्रियों ने राज्यपाल को यह सूचना दी कि पी० सी० सेन जी मन्त्रियों में सब से बरिष्ठ मन्त्री है, वे मुख्यमन्त्री के कार्यभार को बैसे ही सभालेगे जैसे वे उस समय सभाला करते थे जब विधान चन्द्र राय कभी विदेश जाते थे। इसी कारण समाचारपत्रों ने यह समाचार प्रकाशित कर दिया कि पी० सी० सेन "कार्यवाहक मुख्यमन्त्री" नियुक्त कर दिए गए।⁹⁴ इसी पद्धति का अनुसरण 1955 में पेंप्सू में तथा 1956 में मध्य प्रदेश में वहाँ के मुख्यमन्त्रियों की मृत्यु होने पर किया गया था।⁹⁵ इन राज्यों में मन्त्रिमण्डलों को दोबारा पद की शपथ नहीं दिलाई गई तथा औपचारिक ढंग से वह मुख्यमन्त्री की मृत्यु होने के पश्चात् भी अपने पदों पर बने रहे। इस सबब में यह प्रश्न उठता है कि पश्चिमी बंगाल, पेंप्सू तथा मध्य प्रदेश के राज्यपालों का व्यवहार वहाँ तक संवैधानिक था। इस सबब में एक दृष्टिकोण तो यह है कि मुख्यमन्त्री की मृत्यु होने पर मन्त्रिमण्डल भी स्वयं ही तुरन्त भग हो जाता है तथा राज्यपाल का यह कर्तव्य है कि वह कार्यवाहक मन्त्रिमण्डल को दोबारा पद की शपथ दिलाए। देश के बटवारे में यहने एक बार यह प्रश्न उठा था कि क्या मुख्यमन्त्री के बरखास्त होने पर सारा मन्त्रिमण्डल भग हो जाता है या नहीं, तो उस समय यह निर्णय दिया गया था कि ऐसा होने पर सारा मन्त्रिमण्डल भग हो

जाता है।

परन्तु हमारी विचारधारा के लोगों का यह दृष्टिकोण है कि "मुख्यमन्त्री की मृत्यु होने पर सारा मन्त्रिमण्डल भंग नहीं हो जाता। प्रत्येक मन्त्रा विधान-सभा के प्रति व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी है तथा वह व्यक्तिगत रूप से ही राज्यपाल को परामर्श देता है जिस पर राज्यपाल कार्य करता है..... इस दृष्टिकोण के विचारक यह नमझते हैं कि पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल ने नया मन्त्रिमण्डल बनाने तक मन्त्रियों को काम करते रहने का परामर्श देकर सर्वधानिक दृष्टि से ठीक कार्य किया।"⁶⁶ यदि इस सिद्धांत को उचित मान लिया जाए तो इस का अर्थ यह होगा कि मुख्यमन्त्री को वरखास्त किए जाने का अन्य मन्त्रियों पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। परन्तु इस सिद्धांत को स्वीकार करना बड़ा कठिन है क्योंकि इस सिद्धांत का मानने का परिणाम यह होगा कि मुख्यमन्त्री के वरखास्त किए जाने पर भी अन्य मन्त्री उन के पदों पर कार्य करते रहेंगे और यह स्थिति हान्यजनक है। दूसरे, इस का एक परिणाम यह होगा कि मुख्यमन्त्री अपना त्यागपत्र देकर अपने मन्त्रिमण्डल की दोबारा रचना नहीं कर सकेगा। तीसरे, जब वह व्यक्ति अपने पद से त्यागपत्र दे दे जिस की निफारिय पर अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति की गई है तो फिर वे उन के पदों पर कैसे रह सकते हैं। अतः डा० राव का यह विचार ठीक मालूम पड़ता है कि मुख्यमन्त्री की मृत्यु होने पर अन्य मन्त्री पद पर नहीं बने रह सकते।⁶⁷ यहाँ पर यह चर्चा करनी भी आवश्यक है पश्चिमी बंगाल के मुख्यमन्त्री अजय मुकर्जी ने अपने त्यागपत्र में राज्यपाल को लिखा था, कि "मैं पश्चिमी बंगाल के मुख्यमन्त्री के पद से त्यागपत्र देता हूँ। चूँकि मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति मेरे परामर्श से की गई थी अतः मेरे त्यागपत्र के परिणामस्वरूप मेरा मन्त्रिमण्डल भी भंग हो जाएगा।"⁶⁸

संदर्भ

1. 'संविधान सभा डिबेट्स', बॉल्यूम 8, पृष्ठ 520.
2. 'दि ट्रिब्यून', अगस्त 15, 1969, पृष्ठ 4.
3. दिसम्बर 1972 में तबितनाटु के मुख्यमंत्री कमणानिधि ने विधान-सभा का विघास प्राप्त करने के लिए औपचारिक रूप से एक प्रस्ताव पेश किया था। सरकार द्वारा इस प्रकार का प्रस्ताव रखने के सम्बन्ध में हालाँकि विधान-सभा के ऐसे नियम नहीं थे लेकिन फिर भी श्री श्रीनिवासन ने (जो कि उपाध्यक्ष थे) उस प्रस्तावहरण की चर्चा की जिसके अनुसार 30 जून 1952, को चक्रवर्ती राजगोपालाचार्य ने इसी प्रकार से विधान-सभा का विरवान प्राप्त किया था। संवेद में भी ऐसे उदाहरण मिलते हैं। 'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', दिसम्बर 5, 1972, पृष्ठ 1.
4. 'दि इंग्लिश एक्सप्रेस' अक्टूबर 6, 1969, पृष्ठ 1.
5. 'दि टाइम्स ऑफ इण्डिया', अक्टूबर 10, 1969 पृष्ठ 1.
6. 'दि स्टैंडर्ड', नवम्बर 29, 1970, पृष्ठ 1.

- 7 वही।
- 8 'दि स्टेट्समैन', नवम्बर 29, 1970, पृष्ठ 1
9. 'जर्नल ऑफ दि सोमास्टी फार स्टूडी ऑफ स्टेट गवर्नमेंट्स', वॉल्यूम 3, नम्बर 3, जुलाई 1, मिनम्बर 1970, पृष्ठ 164
- 10 'दि स्टेट्समैन', नवम्बर 29, 1970, पृष्ठ 1
- 11 वही, नवम्बर 24, 1972, पृष्ठ 6
- 12 'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', मिनम्बर 12, 1969, पृष्ठ 8
- 13 जब पञ्जाबी भाषा के सम्बन्ध में मतदान हुआ तो चार अकाली सदस्यों ने विपक्ष के साथ मतदान किया, जिस के कारण राज्यपाल का उम्र के भाषण के लिए धन्यवाद करने से सबन्धित दस्तावेज में विपक्ष का मशौअन पाम हो गया। लेकिन उन चार सदस्यों ने यह स्पष्ट कर दिया कि वे सरकार के साथ हैं और साथ ही रहेंगे।
'दि स्टेट्समैन', अप्रैल 16, 1967, पृष्ठ 1
- 14 वही।
- 15 लोकसभा डिबेट्स', चौथी श्रृंखला, वॉल्यूम 7, नम्बर 41-45, जुलाई 20, 1967, कॉलम 13447,
- 16 'दि इण्डियन एक्सप्रेस', अप्रैल 12, 1967, पृष्ठ 1
17. के० सधानम, 'दि स्टेट्समैन', अप्रैल 17, 1967, पृष्ठ 6
18. एल एन सरीन, 'दि इण्डियन एक्सप्रेस', मार्च 14, 1969, पृष्ठ 6
- 19 'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', मार्च 14, 1969, पृष्ठ 1
- 20 'दि स्टेट्समैन', नवम्बर 27, 1971, पृष्ठ 7
- 21 'लोकसभा डिबेट्स', वॉल्यूम 45, नम्बर 1-10, नवम्बर 19, 1970, कॉलम 340
- 22 'वैद्विअद', नवम्बर 23, 1967, पृष्ठ 4
- 23 'एशियन रिकार्डर', अगस्त 6-12, 1969, पृष्ठ 9065
- 24 'दि इण्डियन एक्सप्रेस', जून 9, 1972, पृष्ठ 6
- 25 'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', जून 10 1972, पृष्ठ 1
- 26 'एशियन रिकार्डर', जनवरी 29, फरवरी 4, 1971, पृष्ठ 9984
- 27 'लोकसभा डिबेट्स', चौथी श्रृंखला, वॉल्यूम 9, नम्बर 6-10, नवम्बर 23, 1967, कॉलम 2330
- 28 'दि टाइम्स ऑफ इण्डिया', नवम्बर 17, 1967, पृष्ठ 1
- 29 'दि स्टेट्समैन', नवम्बर 22, 1967 पृष्ठ 1
- 30 'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', नवम्बर 23, 1967, पृष्ठ 1
- 31 'लोकसभा डिबेट्स' चौथी श्रृंखला, वॉल्यूम 10, नम्बर 11-15, दिसम्बर 4, 1967, कॉलम 4556
- 32 वही।
- 33 अशोक सेन, वही, कॉलम 307
- 34 कृष्णचन्द्र पन्त, वही, कॉलम 407
- 35 कुछ समय तक कांग्रेस का विभाजन होने पर श्रीमती इन्द्रागांधी की सरकार अल्पमत होने हुए भी अपने पद पर इसलिए बनी रही क्योंकि लोकसभा में इस की सरकार के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पाम नहीं किया गया।
- 36 'एशियन रिकार्डर', अप्रैल 30 मई 1970, पृष्ठ 9522
37. 'लोक सभा डिबेट्स', चौथी श्रृंखला, वॉल्यूम 40, नम्बर 1-10, नवम्बर 19, 1970,

कॉलम 423.

38. वही, कॉलम 382.

39. वही: कॉलम 307.

40. वही।

41. वही: कॉलम 379-380.

42. एन्व० एन० सुकर्वी द्वारा उद्धृत, 'लोकसभा टिप्पट्स', चौथी शृंखला वॉल्यूम 10, नम्बर 1-10, दिसम्बर 4, 1967, कॉलम 4564.

43. माशित दल, कांग्रेस मोर्चे ने संयुक्त विधायक दल के उन 31 समर्थकों को जिन्होंने संयुक्त विधायक दल छोड़ा था, राजभवन में राज्यपाल के सामने यह दिखाने के लिए पेश किया कि 172 सदस्यों वाले विधायक दल का, जिस का नेतृत्व महामायाःसाठ सिन्हा कर रहे हैं, अब विधान-सभा में बहुमत नहीं रहा ('दि हिन्दुस्तान टाइम्स', नवम्बर 5, 1967, पृष्ठ 5)। लेकिन वहाँ के राज्यपाल अख्यंगर ने फिर भी मुख्यमंत्री से विधान-सभा की बैठक तुरन्त पुनाने को नहीं कहा। राज्यपाल ने मुख्यमन्त्री के इस परामर्श को मान लिया कि विधान-सभा का सत्र 18 जनवरी 1968, को बुलाया जाये। इस का अर्थ यह था कि विधान-सभा में बहुमत न रहने के 72 दिन पश्चात सत्र बुलाया गया।

वही: नवंबर 29, 1967, पृष्ठ 5.

44. जब भारतीय कम्युनिस्ट पार्टी तथा प्रजा सोशलिस्ट दल के कुछ सदस्यों ने प्रोग्रेसिव विधायक दल (जिस में कांग्रेस, भारतीय कम्युनिस्ट पार्टी तथा प्रजा सोशलिस्ट पार्टी शामिल थे) की सरकार ने समर्थन वापस लिया तो उस समय संयुक्त सोशलिस्ट पार्टी के नेता रामानन्द निधारी ने राज्यपाल का ध्यान इस ओर दिलाने हुये लिखा कि अब प्रोग्रेसिव विधायक दल की सरकार का विधान-सभा में बहुमत नहीं रहा। उस समय राज्यपाल ने उसे विधान-सभा के उन सदस्यों की सूची मेजने को कहा जो प्रोग्रेसिव विधायक दल की सरकार के विरुद्ध हैं। राज्यपाल ने पत्रकारों को यह भी कहा, कि भोला पासवान शास्त्री की सरकार का विधान-सभा में बहुमत है या नहीं इसका निर्णय केवल विधान-सभा में ही किया जा सकता है। भारतीय साम्यवादी दल ने जो सरकार से अपना समर्थन वापस लिया है, उसमें सरकार के अग्नित्व को कोई टर नहीं। जब उनसे यह प्रश्न पूछा गया कि क्या वह विधान-सभा सत्र जल्दी ही बुलायेंगे तो उन्होंने कहा कि विधान-सभा का सत्र अभी नहीं बुलाया जायेगा।

'दि स्टेट्समैन', जुलाई 17, 1971, पृष्ठ 1.

45. (अ) जब कांग्रेस के विभाजन के कारण चन्द्रभानु गुप्त का विधान-सभा में बहुमत नहीं रहा तो उस समय चरण सिंह ने राज्यपाल का इस ओर ध्यान दिलाने हुये एक पत्र लिखा था जिसके उत्तर में राज्यपाल ने चरण सिंह को लिखा, कि "मुख्यमंत्री का विधान-सभा में बहुमत है या नहीं इस का निर्णय केवल विधान-सभा में ही हो सकता है।" जब राज्यपाल के निज दालनुब्राह्मण ने पत्र लिख कर यह मांग की कि चन्द्रभानु गुप्त को विधान-सभा का सत्र बुला कर यह सिद्ध करना चाहिए कि उनका विधान-सभा में बहुमत है या नहीं तो उसे भी राज्यपाल ने देना ही उत्तर दिया जैसा कि चरण सिंह को दिया था, जो कि 17 अक्टूबर 1969 को मर्राज्य में प्रकाशित किया गया था और चन्द्रभानु गुप्त को मुख्यमन्त्री पद पर बना रहने दिया गया था। चरण सिंह ने 27 नवम्बर को पत्र लिखा था लेकिन विधान-सभा का सत्र फरवरी 1970, में बुलाया गया।

'लोक सभा टिप्पट्स', वॉल्यूम 45, नम्बर 1-10, नवम्बर 19, 1970, कॉलम 302-3.

(५) पत्रकारों से औपचारिक रूप से वातचीत करने समय राज्यपाल ने कहा, कि “यह कार्य राज्यपाल का नहीं है कि वे यह अनुमति देने के लिये कि विधान-सभा में बहुमत किस का है, सदन में बाहर अनेक राजनैतिक दलों के सदस्यों की गिनती करें। मविशन में यह स्पष्ट रूप से कहा गया है कि दो सत्रों के बीच छ महीने का अन्तर होना। मुख्यपन्नी उस समय से बाध्य है। उन्होंने कहा कि अत्यन्त की सरकार, उस समय तक अवैधानिक नहीं है जब तक विधान सभा में यह सिद्ध नहीं हो जाता कि उस सरकार का बहुमत नहीं है। अनेक ऐसे उदाहरण मिलने हैं जहाँ अत्यन्त सरकारों को स्पष्ट दिनांक गड़, लेकिन उन के पश्चात् उन का बहुमत हो गया तथा वे स्थिर सिद्ध हुए।

दि टारगेट आफ इण्डिया, दिसम्बर 21, 1969, पृष्ठ 7

- 46 'दि स्टेट्समैन', अगस्त 13, 1967, पृष्ठ 1
- 47 'दि ट्रिब्यून', नवम्बर 22, 1967, पृष्ठ 3
- 48 वही, नवम्बर 1, 1967, पृष्ठ 1
- 49 वही, दिसम्बर 13, 1968, पृष्ठ 1
- 50 वही, जुलाई 2, 1970, पृष्ठ 1
- 51 'दि स्टेट्समैन', जुलाई 8, 1970, पृष्ठ 1
- 52 वही, जुलाई 9 1970, पृष्ठ 1
- 53 वही, जुलाई 8, 1970, पृष्ठ 1
- 54 'दि स्टेट्समैन', जुलाई 15, 1971, पृष्ठ 1
- 55 वही, जुलाई 22, 1971, पृष्ठ 1
- 56 'लोकसभा डिबेट्स', चौथी श्रृंखला, बॉल्यूम् 11 नम्बर 26-30, दिसम्बर 22, 1967, कॉलम 9486
- 57 वही, बॉल्यूम् 25, नम्बर 16-20, मार्च 12, 1969, कॉलम 272
- 58 वही, बॉल्यूम् 45, नम्बर 1-10, नवम्बर 19, 1970, कॉलम 285
- 59 वही, चौथी श्रृंखला, बॉल्यूम् 9, नम्बर 6-10, नवम्बर 23, 1967, कॉलम 2330
- 60 पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल के पद में बोलने लगे अगोके सेन ने कहा कि बिहार का राज्यपाल पदपाल कर रहा है।
वही, बॉल्यूम् 10, नम्बर 11-15 दिसम्बर 15, 1967, कॉलम 4296
61. 'दि टारगेट ऑफ इण्डिया', नवम्बर 17, 1967, पृष्ठ 1
62. वही, नवम्बर 12, 1967, पृष्ठ 8.
- 63 'दि स्टेट्समैन', नवम्बर 11, 1967, पृष्ठ 8
- 64 एन० सी० चेटर्जी, 'लोकसभा डिबेट्स', चौथी श्रृंखला, बॉल्यूम् 9, नम्बर 6-10, 23 नवम्बर 1967 कॉलम 2402-03
- 65 'दि ट्रिब्यून', अगस्त 15, 1969, पृष्ठ 4
- 66 9 दिसम्बर 1969 को कांग्रेस के 15 विधायकों ने कांग्रेस दल को छोड़ दिया और उन्होंने विपक्ष के साथ मिल कर समुक्त विधायक दल की स्थापना की। इस दल का नेता भगवन्दास था। इस समुक्त दल के 41 सदस्य राज्यपाल के सामने गये तथा उन्होंने वन्मोन्मान मन्त्रिमण्डल को बरखास्त करने की मांग की। परन्तु उस के तुरन्त पश्चात् उन में से कुछ विधायकों ने समुक्त दल को छोड़ दिया और वे पुनः कांग्रेस विधायक दल में जा मिले। 37 घंटे के भीतर 81 सदस्यों वाले सदन में, जिस में एक सत्ताी स्थान था, कांग्रेस विधायक दल की संख्या 43 हो गई। 'कन्सालिडेटेड' बॉल्यूम् 1, नम्बर 1, जनवरी 1969, पृष्ठ 3

67. के० सुब्बाराव, 'दि ट्रिब्यून', अगस्त 15, 1969, पृष्ठ 4.
68. 'ट्रिब्यून', नवम्बर 24, 1967, पृष्ठ 2.
69. 'दि ट्रिब्यून', मार्च 23, 1968, पृष्ठ 1.
70. 'दि सेंट्रल स्टैंडर्ड', अप्रैल 7, 1968, पृष्ठ 1.
71. हरियाणा विधान-सभा का सत्र 1968-71 के बीच केवल 72 दिन हुआ था।
72. 'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', नवम्बर 23, 1967, पृष्ठ 1.
73. 'दि ट्रिब्यून', दिसम्बर 17, 1967, पृष्ठ 2.
74. 'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', दिसम्बर 3, 1967, पृष्ठ 6.
75. 'दि टाइम्स ऑफ इण्डिया', दिसम्बर 1, 1969, पृष्ठ 1.
76. 'संविधान सभा डिबेट्स', बॉल्यूम 7, पृष्ठ 1166.
77. राज्यपाल ने राष्ट्रपति को जो रिपोर्ट लिखी उस में इस बात की स्पष्ट रूप में चर्चा की गई थी। 'दि ट्रिब्यून', नवम्बर 22, 1967, पृष्ठ 3.
78. 'दि स्टैंडर्समैन', फरवरी 7, 1968, पृष्ठ 1.
79. 'एडमिनिस्ट्रेटिव रिकार्ड्स कमीशन', बॉल्यूम 1, सितम्बर 1967, पृष्ठ 276.
80. 'लोकसभा डिबेट्स', चौथी शृंखला, बॉल्यूम 45, नम्बर 1-10, 19 नवम्बर 1970, कॉलम 412-13.
81. वही; कॉलम 298.
82. (क) 'लोकसभा डिबेट्स', बॉल्यूम 45, नम्बर 1-10, 19 नवम्बर 1970, कॉलम 347.
 (ख) यहाँ पर यह चर्चा भी की जा सकती है कि उत्तर प्रदेश के राज्यपाल का यह दृष्टिकोण ज्योतिबन्धु के दृष्टिकोण से मिलता जुलता है। उदाहरणतया पश्चिमी बंगाल के मुख्य-मन्त्री अन्ध्र मुर्कजी को उस ने जो पत्र लिखा था उस में कहा था, कि "हालांकि संविधान में यह लिखा है कि मन्त्रियों की नियुक्ति मुख्यमन्त्री के कहने पर की जायेगी, परन्तु इस का अभिप्राय यह नहीं है कि प्रत्येक राजनैतिक परिस्थिति में मुख्यमन्त्री की स्थिति सरकार के मामलों में सर्वश्रेष्ठ होगी और वह अपने साथियों के कार्य की देख-भाल करेगा। मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद् के सम्बन्धों की सुवित्तर चर्चा करते हुये ज्योतिबन्धु ने कहा कि प्रत्येक मन्त्री का चुनाव, उस की नियुक्ति के लिए, उनके राजनैतिक दलों द्वारा किया गया है। मुख्यमन्त्री तो केवल एक ऐसा सन्देशवाहक माध्यम है जो संसुक्त मोर्चे की इच्छाओं को राज्यपाल तक पहुँचाता है। इसलिए बंगाल की इस समय जो राजनैतिक परिस्थितियाँ हैं उन में अन्ध्र मन्त्रियों के मुकाबले में मुख्यमन्त्री की विशेष स्थिति नहीं है जिसे सर्वश्रेष्ठ कहा जाये," ('दि स्टैंडर्समैन', जनवरी 26, 1970 पृष्ठ 11.)। परन्तु मुख्यमन्त्री ने वन्धु के इस तर्क को मानने से इनकार कर दिया और कहा कि वे इस बात को मानने के लिये तैयार नहीं कि संसुक्त मोर्चे की सरकार में मुख्यमन्त्री की स्थिति अन्ध्र मन्त्रियों के समान है। ऐसा कहना तथा उन को स्वीकार करना सरकार के विरुद्ध है। 'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', फरवरी 1, 1970, पृष्ठ 1.
83. 'दि स्टैंडर्समैन', नवम्बर 27, 1967, पृष्ठ 7.
84. राट कांघ्रेस, प्रजा मोर्शलिटि तथा मुस्लिम लीग की संयुक्त सरकार थी। इस में तीनों दलों की क्रमशः संख्या 63, 17 तथा 11 थी।
85. इस में कांघ्रेस, भारतीय कम्युनिस्ट पार्टी, मुस्लिम लीग, रेवोल्यूशनरी सोशलिस्ट पार्टी तथा प्रजा मोर्शलिटि पार्टी शामिल थी और कांघ्रेस सब से बड़ी पार्टी थी।
86. जब जसराव ने जून 1970 में बाइल सरकार ने अपना समर्थन वापस लिया तो उस समय जसराव के मन्त्रियों ने त्यागपत्र दे दिया था।

87. नवम्बर 1967 में पश्चिमी बंगाल में पी० सी० घोष तथा उस के समर्थकों ने मन्त्रिमण्डल से त्यागपत्र दे दिया था।
88. जनवरी 1971 में जन कांग्रेस ने अग्र० एन० सिंहदेव के मन्त्रिमण्डल से अपना समर्थन वापस ले लिया तथा उस दल के मन्त्रियों ने भी त्यागपत्र दे दिया था। इसी प्रकार उत्कल कांग्रेस ने 1972 में जब विश्वनाथ दास सरकार से अपना समर्थन वापस लिया तो उस दल के मन्त्रियों ने भी त्यागपत्र दे दिया था।
89. 'लोकमभा टिबेट्स', बाल्यूम 45, नम्बर 1-10, नवम्बर 19, 1970 कॉलम 307
90. नाथ पार्स, 'लोकमभा टिबेट्स', चौथी शृंखला, बाल्यूम 45, नम्बर 1-19, 19 नवम्बर 1970, कॉलम 389
91. 'लोकमभा टिबेट्स', चौथी शृंखला बाल्यूम 10, नंबर 11-15, पहली दिसम्बर 1967, कॉलम 4289
92. 'दि ट्रिब्यून', जुलाई 20, 1962
93. 'पेइअट', फरवरी 4, 1969 पृष्ठ 1.
94. 'दि ट्रिब्यून', जुलाई 20, 1962
95. के० बी० रान पार्लियामेन्ट्री हेमोफ्रेसी इन इण्डिया, दूसरा संस्करण 1965, पृष्ठ 68
96. 'दि ट्रिब्यून', 20 जुलाई 1962
97. 'दि स्टेट्समैन', 6 अप्रैल 1967, पृष्ठ 1
98. 'दि इण्डियन एक्सप्रेस', 17 मार्च 1970, पृष्ठ 1

मन्त्रियों की नियुक्ति तथा बरखास्तगी

नियुक्ति

अनुच्छेद 164 (1) के अनुसार मुख्यमन्त्री की नियुक्ति राज्यपाल द्वारा की जाती है तथा अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति राज्यपाल द्वारा मुख्यमन्त्री के परामर्श पर की जाती है तथा वे राज्यपाल के प्रसाद प्रयत्न अपने पद पर रहते हैं। इसी अनुच्छेद की धारा (2) के अनुसार यह मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से विधान-सभा के प्रति उत्तरदायी होता है। प्रत्येक मन्त्री को पद का भार सम्भालने से पहले राज्यपाल द्वारा गोपनीयता तथा पद की शपथ दिलाई जाती है। यदि कोई मन्त्री नियुक्ति के समय विधान-सभा का सदस्य न हो तो उसे छः महीने की अवधि के अन्दर विधान-सभा का सदस्य बनना पड़ता है और यदि वह ऐसा नहीं कर पाता तो छः महीने की अवधि समाप्त होने पर उसे पद से त्यागपत्र देना पड़ता है।

इस अनुच्छेद से यह स्पष्ट हो जाता है कि मन्त्रियों की नियुक्ति राज्यपाल द्वारा केवल मुख्यमन्त्री का निफारिश पर की जाती है अर्थात् राज्यपाल किसी भी व्यक्ति को मुख्यमन्त्री की निफारिश के बिना मन्त्री नहीं बना सकता और यदि राज्यपाल किसी ऐसे व्यक्ति को जो विधानमण्डल का सदस्य नहीं है, मुख्यमन्त्री की निफारिश पर मन्त्री नियुक्त कर दे तो वह या तो छः महीने में विधानमण्डल का सदस्य बन जाएगा या उस अवधि के समाप्त होने पर पद से त्यागपत्र दे देगा। परन्तु इस सम्बंध में यह प्रश्न पूछा जा सकता है कि यदि वह मन्त्री छः महीने की अवधि समाप्त होने पर एक बार त्यागपत्र दे दे तो क्या बिना विधानमण्डल का सदस्य बने उसे दोबारा तुरन्त या कुछ समय पश्चात् मन्त्री नियुक्त किया जा सकता है? यह प्रश्न विन्देश्वरी प्रसाद के सम्बंध में बिहार में 1967 में उत्पन्न हुआ था और इस प्रश्न पर मुख्यमन्त्री की नियुक्ति में संबंधित अध्याय (2) में निम्नस्तार चर्चा की गई है।

अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति के संबंध में यह पूछा जा सकता है कि क्या राज्यपाल उनकी नियुक्ति के संबंध में मुख्यमन्त्री को प्रभावित कर सकता है? जब राज्यपाल तथा सत्तारूढ़ दल निम्न-निम्न राजनैतिक दलों से संबंध रखते हैं और विधान-सभा में बहुमत वाले दल का एक नवमान्य नेता हो तो उस समय साधारणतया राज्यपाल मन्त्रियों की नियुक्ति में मुख्यमन्त्री को प्रभावित नहीं कर सकता। परन्तु ऐसी परिस्थिति में भी यह हो सकता है कि मनीषीत मुख्यमन्त्री स्वयं राज्यपाल से कुछ मन्त्रियों के

नामों का सुझाव देने का प्रस्ताव रम्ये। उदाहरणतया तमिलनाडु में 1967 में जब अन्नादुरई ने द्रविड मुन्नेत्र कट्टम् दल की सरकार बनाई तो उस समय उस ने मन्त्रियों की सूची वहा के राज्यपाल उज्जल मिह को दिखाई थी तथा राज्यपाल ने जिन नामों का सुझाव दिया था उन सुझाव को भी मान लिया गया था।¹ यदि मनोनीत मुख्यमंत्री तथा राज्यपाल एक ही राजनैतिक दल में सम्बन्ध रखने हों तो कहा तब यह मन्त्रियों की नियुक्ति में मुख्यमंत्री का प्रभावित करेगा, यह उनके पारम्परिक सम्बन्धों पर निर्भर करता है। यदि मुख्यमन्त्री के दिल में राज्यपाल का सम्मान है तो वह राज्यपाल द्वारा सुझाए गए नामों को मन्त्रियों की सूची में शामिल कर सकता है। वास्तव में स्वतन्त्रता के तुरन्त पश्चात् कुछ राज्यों में मुख्यमंत्री राज्यपाल से परामर्श ले कर मन्त्रिमण्डल की सूची तैयार करते थे, और उन द्वारा सुझाए गए कुछ नामों को मन्त्रिमण्डल की सूची में शामिल कर दिया करते थे। मद्रास, बम्बई तथा असम के भूतपूर्व राज्यपाल श्रीप्रकाश ने लिखा है कि असम तथा मद्रास में मुख्यमंत्री प्रायः मन्त्रियों की नियुक्ति के सवध में राज्यपाल से परामर्श किया करते थे और एक या दो व्यक्तियों को उन के कहने पर मन्त्री बनाया जाता था।² उत्तर प्रदेश के भूतपूर्व राज्यपाल विश्वनाथ शर्मा के अनुसार उन के कहने पर उन के मुख्यमंत्री ने भी कुछ व्यक्तियों को मन्त्री बनाया था।³

यदि विधान-सभा में किसी भी राजनैतिक दल का बहुमत नहीं है और यदि वहाँ पर विपक्ष की एक मिली-जुली सरकार बनती है तो भी राज्यपाल का मन्त्रियों की नियुक्ति में कोई प्रभाव नहीं होगा। ऐसी सरकार में तो मुख्यमंत्री का भी मन्त्रियों के चयन में बहुत प्रभाव नहीं होता क्योंकि सरकार में सम्मिलित प्रत्येक दल अपने दल के मन्त्रियों का चयन स्वयं करना है। यदि चुनाव में पहले अनेक दल अपना एक संगठन न बनायें और चुनाव में किसी भी राजनैतिक दल का बहुमत न हो तो उस समय राज्यपाल को राजनैतिक स्थिति का अनुमान लगाने का प्रयत्न मिल जाएगा और ऐसा करते समय वह मन्त्रियों की नियुक्ति में कुछ प्रभाव प्रदर्शित कर सकता है क्योंकि वह किसी भी व्यक्ति को मन्त्रिमण्डल बनाने का निमन्त्रण देने में पहले यदि उस के सामने मन्त्रिमण्डल में लिए जाने वाले कुछ व्यक्तियों के नामों का सुझाव रम्ये तो सम्भावित मुख्यमंत्री के लिए यह बठिन होगा कि वह राज्यपाल को इस बिना पर नाराज करने क्योंकि ऐसा करने का एक परिणाम यह हो सकता है कि राज्यपाल उसे मुख्यमंत्री ही नियुक्त न करे। हालांकि राज्यपाल द्वारा ऐसा करना असाधारण कार्य होगा परन्तु यह असम्भव नहीं है, विशेषकर इस लिए क्योंकि कुछ राज्यपाल मन्त्रिय राजनीति में भाग लेने का प्रयास करते रहे हैं।

यद्यपि मन्त्रियों की नियुक्ति में साधारणतया राज्यपाल का कोई हाथ नहीं होता क्योंकि उन की नियुक्ति मुख्यमंत्री की सिफारिश पर की जाती है परन्तु इस का अर्थ यह नहीं है कि मुख्यमंत्री उन की नियुक्ति में पूर्णतया स्वतन्त्र हैं। कुछ विशेष परिस्थितियों में राज्यपाल अवश्य ही नकारात्मक ढंग में कार्य कर सकता है। उदाहरणतया यदि मुख्यमंत्री किसी ऐसे व्यक्ति को अपने मन्त्रिमण्डल में लेना चाहे जो अशुद्ध हो तो

उसे पद की शपथ दिलाने से पहले उसे कई बार मोचना पड़ेगा और यदि वह ऐसा करने से इंकार कर दे तो वह असंवैधानिक भी नहीं होगा। बिहार के राज्यपाल आर० डी० मण्डारे ने रामराज सिंह तथा राधानन्दन झा को, जिन्होंने मन्त्रिमण्डल से त्यागपत्र देने से इंकार कर दिया था, शपथ दिलाने से इसलिए इंकार कर दिया था क्योंकि उन्होंने राज्यपाल की इसलिए आलोचना की थी कि उस ने मुख्यमंत्री केदार पाण्डे को मन्त्रिमण्डल की पुनः रचना करने की आज्ञा दी थी। ऐसा करके मुख्यमंत्री ने कुछ मन्त्रियों को अपने मन्त्रीमण्डल से निकाल दिया था। उन्हें केवल उन्ही समय उन के पद की शपथ दिलाई जब उन्होंने निवृत्ति रूप में राज्यपाल से माफी मांगी।¹⁶ लेकिन साधारणतया राज्यपाल केवल ऐसा तब ही कर सकता है जब राज्यपाल को यह विश्वास हो कि ऐसा करने से कोई संवैधानिक सकट नहीं होगा तथा उसे यह मालूम हो कि केन्द्रीय सरकार उन का समर्थन करेगी।

यहां पर यह चर्चा करना भी आवश्यक है कि किन्हीं ऐसे व्यक्ति को पद की शपथ दिलाने से इंकार करने में जो पद पर रहते हुए भ्रष्टाचारी सिद्ध हो गया हो तथा मुख्यमंत्री के साथ मतभेद के कारण बरखास्त किए गए भूतपूर्व मंत्री को पद की शपथ दिलाने में बहुत अन्तर है क्योंकि यह हो सकता है कि उस को भ्रष्टाचार के कारण नहीं अपितु अन्य कारणों से बरखास्त किया गया हो।¹⁷ यह भी हो सकता है कि कुछ विशेष परिस्थितियों में मुख्यमंत्री को भी बरखास्त कर दिया जाए।¹⁸ जब राज्यपाल इस प्रकार से बरखान्त हुए व्यक्तियों को दोबारा पद की शपथ दिलाता है तो इस से उस की अपनी शपथ का उल्लंघन नहीं होता।

परन्तु यह प्रश्न पृच्छा जा सकता है कि राज्यपाल कहां तक अनुच्छेद 164 (3) के अधीन किसी ऐसे व्यक्ति को जो भ्रष्टाचारी न हो और जिसे मन्त्रिमण्डल में लेने की निफारिश मुख्यमंत्री ने की हो, उसे पद की शपथ दिलाने से इंकार कर सकता है। यद्यपि, साधारणतया तो यह आशा की जाती है कि राज्यपाल ऐसा नहीं करेंगे लेकिन फिर भी कुछ उदाहरण ऐसे अवश्य ही मिलते हैं जहां पर राज्यपालों ने ऐसा किया है। उदाहरणतया पंजाब में जब सन्त गुट के कुछ अकाली सदस्य गुरनाम सिंह गुट में जा मिले तो उस समय अकाली दल की संख्या 54 में घट कर 51 रह गई थी उस समय ऐसा समझा जाना है कि वादल एक या दो मंत्रियों को शपथ दिवाना चाहते थे लेकिन राज्यपाल टी० बी० पावते ने शपथ दिलाने से इंकार कर दिया था। जब डा० पावते राज्यपाल के पद से मुक्त हुए तो उन्होंने उस तथ्य की पुष्टि करते हुए कहा, कि "राज्यपाल को जनता की भलाई का ध्यान में रखते हुए स्वयं भी मोचना चाहिए। वह मुख्यमंत्री की सिफारिश पर प्रत्येक सदस्य को मंत्री बनाने के लिए बाध्य नहीं है।"¹⁹ लगभग इसी दृष्टिकोण की पुष्टि उत्तरप्रदेश के भूतपूर्व राज्यपाल बी० गोपाला रेड्डी ने भी की जब उन्होंने यह कहा कि उन्होंने "चन्द्रभानु गुप्त को मन्त्रिमण्डल की संख्या बढ़ाने की अनुमति इसलिए दे दी थी क्योंकि उस समय तक उन के पास निवृत्ति रूप से यह सूचना नहीं थी कि मन्त्रिमण्डल का विधान-सभा में बहुमत नहीं है।"²⁰ इसका

दूसरे शब्दों में अर्थ यह है कि यदि उन्हें लिखित रूप से यह सूचना होती कि मन्त्रिमण्डल का विधान-सभा में बहुमत नहीं है तो वह मुख्यमन्त्री को मन्त्रिमण्डल में विस्तार करने की आज्ञा न देने । यह देखना भी शेष है कि जब राज्यपाल किसी ऐसे व्यक्ति को मन्त्री पद की गपप दिलाने से इन्कार कर देंगे जो कुत्रात प्रकार के 'आया राम', 'गया राम' होंगे ।¹⁰

मन्त्रियों की संख्या

साधारणतया मन्त्रिमण्डल के आकार का निर्णय मुख्यमन्त्री ही करना है और अब तक मन्त्रिमण्डल के आकार के संबंध में देश में कोई एक नीति भी नहीं है । यद्यपि कभी-कभी यह सुझाव अवश्य दिया जाता रहा है कि जिन राज्यों में केवल विधान-सभा है वहां पर मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की संख्या 10% से अधिक नहीं होनी चाहिए और जहां पर द्विसदनात्मक विधान-मण्डल है वहां पर यह 11% से अधिक नहीं होनी चाहिए । लेकिन इस प्रकार की एक नीति न होने पर भी यदि राज्यपाल यह समझे कि मन्त्रिमण्डल में एक उचित सीमा से अधिक विस्तार करने से उस का आकार इतना बड़ा हो जाएगा जो न केवल अनुचित ही मान्य पड़ेगा वल्कि राजनैतिक दृष्टि से वह एक प्रकार का झुटाचार भी होगा तो वे मुख्यमन्त्री की इस संबंध में की गई सिफारिश को रद्द करते हुए मन्त्रियों को उस के पद की गपप दिलाने से इन्कार कर सकते हैं । हरियाणा के राज्यपाल धीरेन्द्र नारायण चक्रवर्ती ने राव बीरेन्द्र सिंह के मन्त्रिमण्डल को बरखास्त करने की सिफारिश करते हुए, राष्ट्रपति को लिखा था, कि "सरकार ने अपनी गद्दी को बचाने के लिए उचित सीमा से अधिक मन्त्रियों की नियुक्ति की है जो संवैधानिक अधिकार का दुरुपयोग है । मन्त्रियों तथा समक्ष सचिवों की इतनी अधिक संख्या अर्थात् एक बार सत्तारूढ़ दल के 41 सदस्यों में से 23 और अब 40 सदस्यों में से 22 किसी भी प्रकार के प्रशासनिक आवश्यकताओं को देखते हुए उचित नहीं है । यदि हम इस बात का ध्यान रखें कि संयुक्त दल में जनमत के 10 सदस्यों ने पद लेने से इन्कार कर दिया तो इस का अर्थ यह होगा कि दल के शेष 30 सदस्यों में से 22 सदस्य पदों पर हैं और यह स्थिति एक बहुत बेटुदी तथा मददी है ।"¹¹

अतः मन्त्रिमण्डल के इतने बड़े आकार की हरियाणा के राज्यपाल ने संवैधानिक अधिकार के दुरुपयोग के नाम से सम्बोधित किया है और ऐसा कहना अनुचित भी नहीं है । लेकिन यह आश्चर्यजनक बात है कि 1967 में जब पंजाब में लच्छमन सिंह मित्त ने मन्त्रिमण्डल बनाया तो उस की जनता पार्टी के 19 सदस्यों में से 16 सदस्य मन्त्री थे (80%) और शेष 3 सदस्य भी इस लिए मन्त्री नहीं बन सके क्योंकि वे कांग्रेस छोड़ कर जनता पार्टी में गए थे और कांग्रेस उनका विरोध करती थी तथा कांग्रेस के समर्थन के बिना गिल वा मन्त्रिमण्डल बना नहीं रह सकता था । इसका अतिप्राम्य यह है कि जनता पार्टी तथा रिपब्लिकन पार्टी के मारे वे सदस्य जो मन्त्री नियुक्त किए जा सकते थे मन्त्री बना दिए गए थे लेकिन फिर भी पंजाब के राज्यपाल डी०सी० पावते के विचार में यह संवैधानिक अधिकारों का दुरुपयोग नहीं था । इसी प्रकार

पश्चिमी बंगाल में जब नवम्बर 1967 में अजय मुकर्जी के मन्त्रिमण्डल को बरखास्त किया गया तो उस के पश्चात् डी० पी० घोष को मुख्यमन्त्री बनाया गया था। उन के 17 साधियों में से, जिन्होंने उन के साथ संयुक्त मोर्चा छोड़ा था, 10 को (59%) मन्त्री बना दिया गया था और वहा पर भी उसे संवैधानिक अधिकारों का दुरुपयोग नहीं समझा गया। अतः भिन्न-भिन्न राज्यपालों का, मन्त्रिमण्डल के आकार के प्रति दृष्टिकोण एक जैसा नहीं है और इस लिए लोकसभा में बोलते हुए सीजिया ने कहा, कि "क्या जो कुछ हरियाणा के सम्बन्ध में कहा गया है वह पंजाब पर लागू नहीं होता? इसलिए भिन्न-भिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न सिद्धांतों को लागू किया जाता है।"¹² इस संबंध में यह भी पूछा जा सकता है कि यदि मन्त्रिमण्डल का बहुत बड़ा आकार संवैधानिक अधिकारों का दुरुपयोग है, तो राज्यपाल ऐसा करने की आज्ञा क्यों देते हैं और इस दुरुपयोग की अवहेलना उस समय क्यों की जाती है जब कांग्रेस (मत्तारूढ़) इस प्रकार के मन्त्रिमण्डलों का समर्थन करती है जैसा कि पंजाब में गिल मन्त्रिमण्डल के समय और पश्चिमी बंगाल में पी०सी० घोष के मन्त्रिमण्डल के समय में हुआ था।

मन्त्री की बरखास्तगी

मन्त्री नियुक्ति के पश्चात् राज्यपाल के प्रसाद प्रयन्त अपने पद पर बना रहता है। ब्रिटिश पद्धति के अनुसार, "प्रधानमन्त्री एक ऐसा मूर्त्य है जिसके चारों ओर सितारे घूमते रहते हैं। उसे यह निर्णय करने का अधिकार है कि वे सितारे (मन्त्री) कौन-कौन होंगे तथा वह उनके स्थानों में (विभागों) परिवर्तन कर सकता है तथा उन्हें उनके स्थान (पद) से हटा भी सकता है।"¹³ इंग्लैंड में यदि प्रधानमन्त्री किसी मन्त्री को अयोग्य समझे या उसके मन्त्रिमण्डल में रहने से सारे मन्त्रिमण्डल को खतरा हो, तो वह उसे त्यागपत्र देने के लिए कह सकता है।¹⁴ लेकिन प्रश्न यह है कि हमारे देश में स्थिति क्या है? पंजाब उच्च न्यायालय के अनुसार "संविधान के अनुसार मन्त्री को बरखास्त करने का अधिकार राज्यपाल को है।"¹⁵ साधारणतया हमारे देश में इसका अभिप्राय यह है कि जब कोई मन्त्री मुख्यमन्त्री के कहने पर त्यागपत्र नहीं देता तो वह उसे राज्यपाल द्वारा बरखास्त करने की सिफारिश कर सकता है। उदाहरणतया, 1961 में पंजाब में जब मुख्यमन्त्री सरदार प्रतापसिंह कैरो के कहने पर रावबीरेन्द्र सिंह ने त्यागपत्र देने से इन्कार कर दिया तो उस समय मुख्यमन्त्री के परामर्श पर राज्यपाल ने उसे बरखास्त कर दिया था।¹⁶ इसी प्रकार 1964 में बम्बई में भी एक मन्त्री को बरखास्त किया गया था। 1972 में इसी प्रकार से हिमाचल में भी दोनतराम साह्यान को¹⁷ और 1974 में मानिगराम को मुख्यमन्त्री के परामर्श पर राज्यपाल ने बरखास्त कर दिया था। फरवरी 1973 में गुजरात में चिमन भाई पटेल की सिफारिश पर राज्यपाल ने चार मन्त्रियों को बरखास्त किया था। इसी प्रकार हरियाणा में बन्सीलाल के कहने पर श्रीमती चद्रावती को जून 1974 में बरखास्त कर दिया गया था। इस प्रकार से साधारणतया राज्यपाल मन्त्रियों को मुख्यमन्त्री की सिफारिश पर बरखास्त करना है। लेकिन कुछ ऐसे भी उदाहरण मिलते हैं जहाँ

पर राज्यपाल ने मुख्यमंत्री की सिफारिश पर मन्त्रियों को बरखास्त करने से इन्कार कर दिया। उदाहरणतया, उत्तर प्रदेश में तत्कालीन मुख्यमंत्री चरण सिंह की सिफारिश पर वहाँ के राज्यपाल गोपाला रेड्डी ने मन्त्रियों को बरखास्त करने से इन्कार कर दिया था। चन्द्रभानु गुप्त के मन्त्रिमण्डल के पतन होते पर चरण सिंह ने अल्पमत सरकार बनाई थी और कांग्रेस (सत्तापक्ष) ने राज्यपाल को अतिविशेष रूप में यह विज्ञापन दिलाया था कि वह चरण सिंह सरकार का उसमें शामिल हुए बिना समर्थन करेगी। लेकिन दो महीने पश्चात् वह सरकार में शामिल हो गई और इस प्रकार कांग्रेस और भारतीय नॅशनल दल की संयुक्त सरकार की स्थापना हुई। लेकिन कुछ समय पश्चात् दोनों दलों में मतभेद हो गया जिसके परिणामस्वरूप चरण सिंह ने कांग्रेस दल के मन्त्रियों से त्यागपत्र देने को कहा और उन मन्त्रियों ने मुख्यमंत्री ने इस मुझाव का पद दे दिया।¹ उसने पश्चात् मुख्यमंत्री ने राज्यपाल से यह सिफारिश की कि वह उनके विभाग छीनकर उसे दे दे तथा मन्त्रियों को बरखास्त कर दे।² राज्यपाल ने मुख्यमंत्री की सिफारिश पर उनके विभाग तो उसे दे दिए परन्तु मन्त्रियों को बरखास्त नहीं किया और उन्हें बिना विभाग के मंत्री बने रहने दिया।³ राज्यपाल ने न केवल उन्हें बरखास्त करने से इन्कार कर दिया बल्कि मुख्यमंत्री को त्यागपत्र देने के लिए कहा। जब मुख्यमंत्री ने त्यागपत्र देने से इन्कार किया तो राज्यपाल ने राष्ट्रपति से यह सिफारिश की कि संविधान के अनुच्छेद 356 के अधीन मन्त्रिमण्डल को बरखास्त करके वहाँ पर राष्ट्रपति-शासन लागू कर दिया जाये।⁴ राष्ट्रपति ने उसी सिफारिश पर वसा ही कर दिया।

जब मुख्यमंत्री ने राज्यपाल से कुछ मन्त्रियों को बरखास्त करने की सिफारिश की तो गांधारगलतया राज्यपाल को मुख्यमंत्री की सिफारिश को मानना चाहिए था। लेकिन राज्यपाल ने उस सिफारिश को न मानने के निम्नलिखित कारण बताए

(1) यदि वह सिफारिश अधिकारों के दुरुपयोग के आधार पर होती तो वह उन्हें मुख्यमंत्री की सिफारिश पर बरखास्त कर देना।⁵

(2) मिली जुली सरकार के मुख्यमंत्री को मन्त्रियों के हटाने या मन्त्रिमण्डल की दोबारा रचना करने के सबंध में एक दल के बहुमत वाले मुख्यमंत्री के समान नहीं समझा जा सकता।⁶

(3) चरण सिंह को खतरात की बुनियाद पर नया मंहुल बनाने की आज्ञा नहीं दी जा सकती और सरकार का दोबारा गठन करने के लिये मुख्यमंत्री का अपना त्यागपत्र देना चाहिए था जो कि एक पुरानी प्रथा है।⁷

जहाँ तक पहले तक का सम्बन्ध है वह निराधार है और कोई भी संवैधानिक विशेषण इससे सहमत नहीं होगा। सर आइवर जैन्स ने अपनी प्रसिद्ध पुस्तक 'कॅबिनेट गवर्नमेंट' में कहा है कि प्रधानमंत्री को अपने मन्त्रिमण्डल में परिवर्तन करने का अधिकार मन्त्रियों की अयोग्यता के आधार पर ही नहीं है बल्कि वह राजनैतिक

मतभेद होने पर भी ऐसा कर सकता है।¹²⁷ सर विन्स्टन चर्चिल ने कहा था कि "सरकार बनाने तथा मन्त्रियों के त्यागपत्र का निर्णय करने का अधिकार यह सिद्ध करता है कि उसे मन्त्रियों की उन्नति तथा बरखास्तगी का भी अधिकार है। इसी लिये यह कहा जाता है कि प्रधानमन्त्री अपने मन्त्रियों का हटाने में तानाशाही ढंग से कार्य कर सकता है।"¹²⁸ पी० के० देव ने लाकसमा में बोलते हुये यह उचित ही कहा था कि "मन्त्रिमण्डल का पुनर्गठन करने का अधिकार मुख्यमन्त्री का है। संविधान के अनुच्छेद 164 के अर्वाह मुख्यमन्त्री को मन्त्रियों की नियुक्ति का जो अधिकार दिया गया है उसका तात्पर्य यह भी है कि उसे मन्त्रियों के बरखास्त करने के लिए राज्यपाल को सिफारिश करने का अधिकार है और इस सिफारिश पर भी राज्यपाल वैसे ही बाध्य है जैसे उन्हे नियुक्त करने की सिफारिश से बाध्य होता है।"¹²⁹

दूसरे, राज्यपाल ने मिली-जुली सरकार के मुख्यमन्त्री तथा विधान-सभा में एक दल के बहुमत वाले मुख्यमन्त्री में अन्तर बताया है, जिसका कोई सम्बैधानिक आधार नहीं है। जहां तक मन्त्रियों की नियुक्ति या उनके विभागों के वितरण का सम्बन्ध है, एक दल के मुख्यमन्त्री या मिली-जुली सरकार के मुख्यमन्त्री में कोई अन्तर नहीं होता। यह ही नकता है कि कुछ दलों में मिली-जुली सरकार बनाने के सम्बन्ध में समझौता हो, लेकिन राज्यपाल का उनमें कोई सम्बन्ध नहीं होता। मुख्यमन्त्री के त्यागपत्र, उसकी हार या उसकी बरखास्तगी का प्रभाव दोनों प्रकार की सरकारों पर एक जैसा ही होता है। जब तक मुख्यमन्त्री का विधान-सभा में बहुमत है तब तक मुख्यमन्त्री एक मिली-जुली सरकार का हो या एक ऐसे दल का हो जिसका विधान-सभा में बहुमत है, उसका राज्यपाल के साथ समान सम्बन्ध होता है। जब मन्त्रिमण्डल का आकार बहुत बड़ा न हो उस समय मिली-जुली सरकार का मुख्यमन्त्री यदि किसी व्यक्ति को अपने मन्त्रिमण्डल में लेने की सिफारिश करना है तो राज्यपाल साधारणतया उसे शपथ दिलाने में इन्कार नहीं कर सकता। इसी प्रकार राज्यपाल को उसे वह विभाग भी देना पड़ेगा जो मुख्यमन्त्री कहेगा। इसका तात्पर्य यह है कि जहाँ तक राज्यपाल तथा मुख्यमन्त्री का सम्बन्ध है, बहुमत दल के मुख्यमन्त्री तथा मिली-जुली सरकार के मुख्यमन्त्री में कोई भी अन्तर नहीं है। अतः जब तक मुख्यमन्त्री का विधान-सभा में बहुमत है, तब तक मिली-जुली सरकार के मुख्यमन्त्री तथा एक दल के मुख्यमन्त्री में कोई अन्तर नहीं। आचार्य जे० बी० कृपलानी ने ठीक ही कहा है कि उत्तर प्रदेश के राज्यपाल ने मुख्यमन्त्रियों की जो श्रेणियाँ बनाई हैं उनका कोई आधार नहीं है।

यह आश्चर्यजनक बात है कि भूतपूर्व विधि-मन्त्री अशोक सेन ने उत्तर प्रदेश के राज्यपाल के पद में बोलते हुए कहा कि "मन्त्रिमण्डल एक सामूहिक उत्तरदायित्व वाली एकाई है और यह सामूहिक ढंग से ही कार्य कर सकता है। लेकिन जब कांग्रेस (सत्ताहट) तथा भारतीय अति दल का विच्छेद हो गया तो उस समय शक्ति एक छोटे से गुट के पास रह गई.....राज्यपाल के लिए यह आवश्यक नहीं था

कि वह उस गुट के कहने पर चलता। इसलिए उसने अपनी सूझबूझ से काम लिया और अटार्नी जनरल से परामर्श किया।³¹ राज्यपाल को चरण सिंह के कहने पर कार्य करना चाहिए था या नहीं, इसका निणय इस आधार पर नहीं करना चाहिए था कि चरण सिंह एक गुट के नेता हैं, बल्कि वह इस आधार पर करना चाहिए था कि उनका विधान-सभा में बहुमत है या नहीं। जब अन्य राजनैतिक दलों ने चरण सिंह के समर्थन के लिए तैयार कर दे दिया था तो उससे उनका विधान-सभा में बहुमत हो गया था और फिर राज्यपाल या कोई अन्य व्यक्ति यह कैसे कह सकता था कि वे एक छोटे से गुट के नेता हैं। चूँकि मुख्यमंत्री का विधान-सभा में बहुमत था, अतः राज्यपाल को यह चाहिए था कि वह उनकी सिफारिश पर उन मन्त्रियों को बरखास्त कर देता। यहाँ पर यह चर्चा करना भी आवश्यक है कि मुख्यमंत्री अपने पद पर उस समय तक रहता है जब तक कि उसका विधान-सभा में बहुमत है, न कि उस समय तक जब तक कोई विशेष दल या मन्त्री परिषद् उसका समर्थन करती है।

इसके अतिरिक्त यह भी आश्चर्यजनक बात है कि चरण सिंह के कहने पर मन्त्रियों से उनके विभाग तो छीन लिये गये परन्तु उनके कहने पर उन मन्त्रियों को बरखास्त नहीं किया गया। यह मजेदार बात है कि चरण सिंह ने 24 अक्टूबर, 1970 को कांग्रेसी मन्त्रियों से त्यागपत्र देने के लिए कहा था और उसी दिन सायकाल कांग्रेस के नेता कमलापति त्रिपाठी ने राज्यपाल को पत्र द्वारा यह सूचित किया कि उनका दल चरण सिंह मन्त्रिमण्डल से अपना समर्थन वापस ले रहा है। लेकिन फिर भी 27 अक्टूबर तक राज्यपाल चरण सिंह को मुख्यमंत्री मानते रहे क्योंकि 27 अक्टूबर को ही राज्यपाल ने चरण सिंह के कहने पर उन मन्त्रियों के विभाग छीन लिए थे। जब राज्यपाल ने इस सम्बन्ध में मुख्यमंत्री की सिफारिश मान ली थी तो फिर उनकी बरखास्तगी के बारे में उनकी सिफारिश क्या नहीं मानी गई। भूतपूर्व विधि मन्त्री यो० गोविन्दा मेनन ने द्वारिकाप्रसाद मिश्र वाले मामले में मध्यप्रदेश के राज्यपाल के० सी० रेड्डी के समर्थन में बोलते हुए कहा था कि "मिश्र उस समय तक मुख्यमंत्री हैं जब तक यह सिद्ध नहीं हो जाता कि उनका विधान-सभा में बहुमत नहीं है। इसलिए राज्यपाल ने उनके परामर्श को मानकर उचित कार्य किया है।"³² क्या यह तर्क चरण सिंह के मामले में उत्तर प्रदेश के राज्यपाल बी० गोपाळा रेड्डी पर लागू नहीं होता था ?

राज्यपाल का यह अन्तिम तर्क भी नहीं माना जा सकता कि चरण सिंह को पुराने खण्डरात पर नया महल बनाने की आज्ञा नहीं दी जा सकती। इस सिद्धांत को मानने का तात्पर्य यह होगा कि भविष्य में राज्यपाल इस बात का निणय किया करेंगे कि मिली-जुली सरकार में कौन से राजनैतिक दल शामिल हों और कौन से दलों को शामिल न होने दिया जाये।

अन्त में यह कहा जा सकता है कि हालाँकि राज्यपाल को चरण सिंह को त्याग-

पत्र देने के लिए नहीं कहना चाहिए था लेकिन जब उनके कहने पर राज्यपाल ने मन्त्रियों को बरखास्त करने से इंकार कर दिया था तो उस समय उन्हें अपना त्यागपत्र देकर सरकार का पुनर्गठन करना चाहिए था।³³

संदर्भ

1. 'जर्नेल ऑफ सोसायटी फार स्टडी ऑफ गवर्नमेंट', वॉल्यूम् 4, नम्बर 3 तथा 4, जुलाई-दिसम्बर 1971, पृष्ठ 354.
2. श्रीप्रकाश, 'स्टेट गवर्नर्स इन इण्डिया', 1966, पृष्ठ 22.
3. 'जर्नेल ऑफ सोसायटी फार स्टडी ऑफ गवर्नमेंट', वॉल्यूम् 4, नम्बर 3-4, जुलाई-दिसम्बर 1971, पृष्ठ 354.
4. जब सरदार प्रतापसिंह कौरों पंजाब के तथा हरेश्चन्द्र मेहता एवं विरेन मिश्रा उड़ीसा के मुख्य-मन्त्री थे, तो उनके विरुद्ध जांच आयोग नियुक्त किये गये थे और उन आयोगों ने यह निष्कर्ष कर दिया था कि वे भ्रष्ट हैं। क्या ऐसे व्यक्तियों को पद की शपथ दिला कर वह अपनी शपथ को भंग नहीं करेंगे? यहाँ पर यह चर्चा करना भी आवश्यक है कि केन्द्र में केशव देव भागवतीय को मन्त्री बनाया गया है। वे पहले भी केन्द्र में मन्त्री थे और उस समय उनके विरुद्ध सिराजुद्दीन कम्पनी के मामले में आयोग नियुक्त किया गया था। उस आयोग ने उसे दोषी ठहराया था। जनसंघ ने उन्हें मन्त्रिमण्डल से निकालन की मांग की है।
5. 'दि ट्रिब्यून', मई 31, 1973, पृष्ठ 1.
6. पंजाब में राव बीरेन्द्र सिंह को इसलिए राज्यपाल ने बरखास्त कर दिया था क्योंकि उन्होंने 1961 में मुख्यमन्त्री के कहने पर त्यागपत्र नहीं दिया था, परन्तु वही राव बीरेन्द्र सिंह 1967 में हरियाणा के मुख्यमन्त्री बने।
7. पश्चिमी बंगाल में अजय मुकर्जी के मन्त्रिमण्डल को राज्यपाल ने नवम्बर 1967 में इस लिए बरखास्त कर दिया था क्योंकि उसने राज्यपाल के कहने पर भी विधान-सभा का अधिवेशन नहीं बुलाया था। लेकिन जब 1968 में मध्यावधि चुनाव हुए तो अजय मुकर्जी को उसी राज्यपाल ने दोबारा मुख्यमन्त्री नियुक्त किया।
8. 'दि ट्रिब्यून', जुलाई 2, 1970, पृष्ठ 1.
9. 'दि स्टेट्समैन', नवम्बर 30, 1969, पृष्ठ 1.
10. हरियाणा में राष्ट्रपति शासन की सिफारिश करने समय, वहाँ के राज्यपाल बीरेन्द्र नारायण चक्रवर्ती ने राष्ट्रपति को लिखा था कि "हीरानन्द आर्य ने पांच दिन मन्त्री रहने के पदवाच जिस प्रकार ने टल छोड़ा है, वह एक प्रकार से संविधान का मजाक है।" क्या राज्यपाल किसी ऐसे व्यक्ति को मन्त्री के पद की शपथ दिलाकर संविधान का मजाक उड़ाना चाहेंगे? क्या ऐसा करने से उनकी अपनी शपथ का उल्लंघन नहीं होगा?
11. 'दि ट्रिब्यून', नवम्बर 22, 1967, पृष्ठ 3.
12. 'लोक सभा डिबेट्स', चौथी श्रृंखला; वॉल्यूम् 10, नम्बर 11-15, दिसम्बर 1, 1967 कॉलम 4286-87.
13. सर्वोच्च न्यायालय के भूतपूर्व न्यायाधीश जे० एल० कपूर, 'नेशनल हेराल्ड', जुलाई 20, 1970, पृष्ठ 5.
14. वही; जुलाई 21, 1970 पृष्ठ 5.
15. सरसिंह बनान टायम्पटर फन्क्शनरीशियन आफ होल्डिंग्स, 'प० आर्द० आर०', 1958

पन्ना 304

- 16 'दि ट्रिब्यून', अगस्त 17, 1961
17. के० बी० राव 'पार्लियामेण्टरी टेम्पोररी इन इण्डिया', दूसरा संस्करण, 1965 पृष्ठ 74
- 18 'दि रट्टेस्मैन', पृष्ठ 11, 1972, पृष्ठ 1
- 19 'लोक सभा डिबेट्स' बाल्युम 45, नंबर 1 10, नवम्बर 19, 1970, कॉलम 281-82
- 20 वही।
- 21 वही।
- 22 वही, कॉलम 298
- 23 'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', अक्टूबर 3, 1970, पृष्ठ 1
- 24 'लोक सभा डिबेट्स' बाल्युम 45, नंबर 1-10, नवम्बर 19, 1970, कॉलम 346
- 25 वही, कॉलम 343
- 26 वही, कॉलम 416
- 27 वही, कॉलम 346
- 28 मॉन्टेन न्यायालय के भूतपूर्व न्यायाधीश जे० एल० कपूर 'नेशनल हेराल्ड', जुलाई 20, 1970, पृष्ठ 5
- 29 'लोक सभा डिबेट्स', बाल्युम 45 नंबर 1 10, नवम्बर 19, 1970, कॉलम 321-22
- 30 'दि रट्टेस्मैन', नवम्बर 20, 1970 पृष्ठ 9
- 31 वही।
- 32 'लोक सभा डिबेट्स', चौथी श्रृंखला, बाल्युम 7, नंबर 41-45, जुलाई 20, 1967, कॉलम 13435
- 33 पञ्जाब में सीमसेन मन्त्र ने श्रीराम शर्मा को और हरियाणा में राव बीरेन्द्रसिंह ने चांदराम तथा मनोराम गोदारा को मन्त्रिमण्डल में हटाने के लिए पेशा ही किया था। 'दि ट्रिब्यून', नवंबर 22, 1967, पृष्ठ 3

राज्यपाल तथा मन्त्रिमण्डल का परामर्श

कार्यकारी शक्तियों के प्रयोग का ढंग

संविधान के अनुच्छेद 154 (1) के अनुसार, "राज्य की कार्यकारी शक्तियाँ राज्यपाल के पास होंगी और संविधान के अनुसार वह उनका प्रयोग या तो प्रत्यक्ष रूप से स्वयं करेगा या अपने अधीन अफसरों के माध्यम से करेगा।" इसी अनुच्छेद की धारा (2) में कहा गया है कि इस अनुच्छेद द्वारा वे कार्य करने की शक्ति राज्यपाल को नहीं दी जाती जो वर्तमान कानूनों द्वारा उन अधिकारियों को दी गई हैं जो उसके अधीन हैं और न ही यह अनुच्छेद संसद तथा विधानपालिका पर कोई ऐसा प्रतिबन्ध लगाता है जिसके कारण वह राज्यपाल के अधीन किसी अन्य अधिकारी को विधि द्वारा कार्य न दें।

इसके अतिरिक्त अनुच्छेद 163 में कहा गया है कि सिवाय उन कार्यों को छोड़कर जिनमें संविधान के अनुसार राज्यपाल को अपने विवेक का प्रयोग करना पड़ता है, उसको परामर्श देने के लिए एक मन्त्रिमण्डल होगा जिसका नेता मुख्यमन्त्री होगा। यदि किसी विषय पर यह प्रश्न उठे कि क्या उस विषय पर राज्यपाल को अपने विवेक का प्रयोग करना चाहिए या नहीं तो उस बारे में राज्यपाल का निर्णय अन्तिम होगा और उसकी वैधानिकता को इस आधार पर चुनौती नहीं दी जाएगी कि उस विषय पर राज्यपाल को अपने विवेक का प्रयोग नहीं करना चाहिए था। मन्त्री जो मन्त्रणा देते हैं उसके बारे में भी न्यायालय में कोई छानबीन नहीं हो सकती।

निम्नित संविधानों में "कार्यकारी शक्तियाँ कार्यपालिका को या तो स्पष्ट रूप से दी जाती हैं या वे अन्तर्निहित तथा महायक होती हैं। इसमें वे सारी शक्तियाँ आ जाती हैं जिनकी संविधान के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए आवश्यकता होती है। इसका तात्पर्य केवल कानूनों को लागू करने से ही नहीं है।"¹

अनुच्छेद 162 के अनुसार, "राज्य की कार्यकारी शक्ति के अधीन वे सारे विषय आ जाते हैं जिनके संबंध में विधानपालिका को कानून बनाने का अधिकार है..." उन कार्यकारी शक्तियों का प्रयोग राज्यपाल या तो प्रत्यक्ष रूप से स्वयं करेगा या अपने अधीन अफसरों के माध्यम से करेगा। परन्तु एक प्रश्न यह उठता है कि राज्यपाल के अधीन "अफसर" शब्द का जो प्रयोग किया गया है, क्या मन्त्री भी

राज्यपाल के अधीन एक "अफसर" है या नहीं ? 'तारा सिंह बनाम डायरेक्टर ऑफ कम्युनीकेशन ऑफ होस्टिंग' मुकदमे में पञ्जाब उच्च न्यायालय के न्यायाधीश बी० नारायण ने यह निर्णय दिया कि 'उसमें कोई भी मन्देह नहीं कि मन्त्री राज्यपाल के अधीन अफसर होता है। राज्यपाल राज्य की कार्यपालिका का प्रमुख होता है और वह मन्त्रिभवन के अनुच्छेद 166 (3) के अनुसार अपने मन्त्रियों का विभाग गीपता है। वह मन्त्रिमन्त्री के कहने पर अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति करता है और वे मन्त्री उसके प्रमाद परन्तु पर रहते हैं। अतः राज्यपाल को यह अधिकार है कि वह किसी भी समय किसी भी मन्त्री को बर्खास्त कर दे। इन परिस्थितियों में निम्नदेह मन्त्री एक ऐसा 'अफसर' है जो राज्यपाल के अधीन है। यह सच है कि अनुच्छेद 164 (2) के अन्तर्गत मन्त्रियों के चयन तथा उनके विधानपालिका द्वारा निश्चित किए जाते हैं। यह भी सच है कि मन्त्रिमण्डल विधान-सभा के प्रति उत्तरदायी है। परन्तु इन परिस्थितियों के होते हुए भी मन्त्री राज्यपाल के अधीन होते हैं क्योंकि उन्हें नियुक्त तथा बर्खास्त करनी की शक्ति राज्यपाल के पास होती है। 1935 के गवर्नमेंट ऑफ इण्डिया ऐक्ट के अनुसार मन्त्रिभवन बनाम गिबनाथ बनर्जी 'ए० आई० आर०' 1945, प्रीवी काउन्सिल 56 (ग), में प्रीवी काउन्सिल ने भी इसी दृष्टिकोण की पुष्टि की थी और चूँकि 1935 के ऐक्ट की भाषा को ज्यों का त्यों हमारे मन्त्रिभवन में ले लिया गया है अतः यहाँ पर भी इस माप का वही धर्म है। इस सन्दर्भ में गवर्नमेंट ऑफ इण्डिया ऐक्ट 1935 तथा हमारे वर्तमान मन्त्रिभवन में कोई विशेष अन्तर नहीं है।¹² यहाँ पर यह चर्चा भी की जा सकती है कि 'मन्त्री' शब्द में 'मुख्यमन्त्री', 'राज्यमन्त्री' तथा 'उपमन्त्री' भी आ जाते हैं। इसलिए राज्यपाल अपनी कार्यकारी शक्तियों का प्रयोग स्वयं या अपने अधीन अफसरों अर्थात् मन्त्रियों के माध्यम से कर सकता है। महा पर यह चर्चा करनी उपयुक्त होगी कि मन्त्रिभवन का जो प्रारूप तैयार किया गया था उसके अनुच्छेद 144 की धारा (4) में यह व्यवस्था की गई थी कि इन कार्यों के अतिरिक्त जहाँ पर उसने अपने विदेश या प्रयोग करना है, अन्य सब कार्यकारी शक्तियों का प्रयोग राज्यपाल मन्त्रियों के परामर्श से करेगा। परन्तु बाद में इन हिदायतों को मन्त्रिभवन से निकाल दिया गया और इसका प्रस्ताव रखते हुए टी० डी० कृष्णामाचारी ने कहा कि "चौथी अनुसूची में हमने राष्ट्रपति तथा राज्यपालों के उनके मन्त्रियों के साथ सबधों का उल्लेख किया था। परन्तु अब यह अनुभव किया गया है कि इन विषयों के बारे में मन्त्रिभवन में निर्विस्तार लिखने की प्रेरणा यह अधिक अच्छा होगा कि हम उनको प्रदायों के आधार पर रहने दें। इसलिए हमने यह निर्णय किया है कि हम अनुसूची (3) (बी) तथा अनुसूची (4) को जिसे मन्त्रिभवन के प्रारूप में शामिल किया गया है मन्त्रिभवन में निकाल दें क्योंकि वे अनावश्यक हैं। इन हिदायतों के स्थान पर यदि प्रदायों का विकास हो तो वह अधिक अच्छा होगा।"¹³

इन हिदायतों के दस्तावेज का विरोध करते हुए बी० आर० अम्बेडकर ने कहा,

कि हिदायतो के दस्तावेज के संवध में दो बातों का ध्यान रखना चाहिए। ब्रिटिश संविधान में ब्रिटिश उपनिवेशों की सरकारों के लिए माधारणतया हिदायतो का यह परिपत्र इसलिए शामिल किया जाता था ताकि उन उपनिवेशों के राज्यों के अध्यक्षों को ये हिदायते दी जा सकें कि किस प्रकार में उन्हें अपनी उन शक्तियों का प्रयोग करना है जिनमें उन्हें अपने विवेक से काम लेना है। हिदायतों का दस्तावेज जो राज्यपाल या वाइसराय को दिया जाता था वह प्रभावकारी इसलिए होता था क्योंकि वे मैजेट्री ऑफ स्टेट के अधीन कार्य करने थे। यदि वह किसी विषय पर निरन्तर उस दस्तावेज में की गई हिदायतों को नहीं मानते थे तो मैजेट्री ऑफ स्टेट उन्हें उनके पद से हटा सकता था और उनके स्थान पर अन्य व्यक्तियों की नियुक्ति करके उनका पालन करने के लिए कह सकता था। हमारे संविधान में कोई ऐसा पदाधिकारी नहीं है जो राज्यपाल को उन हिदायतों पर चलने के लिए कह सके।

हमारे, हमारे संविधान के अनुसार राज्यपाल को ऐसी बहुत थोड़ी शक्तियाँ दी गई हैं जहाँ पर वह अपने विवेक का प्रयोग कर सके। वास्तविकता में तो उसके पास विवेक वाली शक्तियाँ ही नहीं। उसे मन्त्रियों के चयन के संवध में मुख्यमन्त्री की मन्त्रणा को मानना पड़ता है। राज्य के कार्यकारी तथा वैधानिक कार्यों में उसे मन्त्रियों के कहने पर चलना पड़ता है। उन तथ्यों को ध्यान में रखते हुए यह कहा जा सकता है कि राज्यपाल के पास विवेकी शक्तियाँ नहीं हैं और संविधान के अनुसार ऐसा कोई पदाधिकारी भी नहीं है जो उन हिदायतों पर अमल करने के लिए कह सके। इसलिए उनका कोई नाम नहीं और न ही उनसे कोई उद्देश्य सिद्ध होता है।¹⁰

इसलिए संविधान के प्रारूप में हिदायतों के इस दस्तावेज के निकाल दिए जाने के पश्चात् यदि हम अनुच्छेद 154 (1) का गहराई में अध्ययन करें तो उससे ऐसा प्रतीत होगा कि राज्यपाल अपने विवेक के अनुसार यह निर्णय करता है कि वह अपनी कार्यकारी शक्तियों का प्रयोग प्रत्यक्ष रूप से करें या मन्त्रियों के माध्यम से करें। परन्तु वास्तव में ऐसा नहीं है क्योंकि अनुच्छेद 154 की धारा (2) में यह स्पष्टतया कहा गया है कि "यह अनुच्छेद संसद या राज्य की विधानपालिका को कानून के अनुसार राज्यपाल के अधीन पदाधिकारियों को कार्य सौंपने से नहीं रोकता।" यदि राज्यपाल अपनी कुछ कार्यकारी शक्तियों का प्रयोग प्रत्यक्ष रूप से करने का निर्णय करें तो अनुच्छेद 154 की धारा (2) के अधीन विधानपालिका राज्यपाल को उसके कार्यकारी कार्यों में दखल कर सकती है और उन्हें राज्यपाल के अधीन अन्य पदाधिकारियों को सौंप सकती है। परन्तु ऐसा केवल उन कार्यकारी कार्यों के सम्बन्ध में किया जा सकता है जिनके बारे में राज्य की विधानपालिका को कानून बनाने का अधिकार है।

ऐसे कार्य जहाँ राज्यपाल मन्त्रिमण्डल की सलाह को

सुद्ध कर सकता है

जो कार्य विशेष रूप से संविधान द्वारा राज्यपाल को सौंपे गये हैं उन्हें विधानपालिका अन्य अफसरों को नहीं सौंप सकती क्योंकि वे राज्यपाल की विशेष

संवैधानिक शक्तियाँ हैं और राज्यपाल उनके बारे में अपने विवेक या ध्यातगत निर्णय का प्रयोग कर सकता है। ये संवैधानिक शक्तियाँ हमारे व्यक्तियों को नहीं दी जा सकती और अनुच्छेद 163 (1) तथा 166 (3) में यह स्पष्टतया कहा गया है। इसका अन्तिमप्राय यह है कि कार्यकारी शक्तियों के अतिरिक्त, राज्यपाल के पास अन्य संवैधानिक शक्तियाँ भी हैं जो तीन प्रकार की हैं। कुछ शक्तियाँ तो ऐसी हैं जिनका प्रयोग राज्यपाल मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर नहीं अपितु अन्य व्यक्तियों या एजेंसियों की सलाह से करता है। उदाहरणतया, अनुच्छेद 192 के अधीन यदि किसी विधानपालिका के सदस्य की सदस्यता को दस बिना पर चुनौती दी जाए कि वे अनुच्छेद 191 की धारा (1) के अधीन सदस्य नहीं रह सकता तो इस बात का निर्णय राज्यपाल करेगा और उसका निर्णय अन्तिम होगा। परन्तु वह अपना निर्णय करने से पहले चुनाव आयोग से परामर्श करेगा और चुनाव आयोग के मतानुसार निर्णय करेगा इसी प्रकार से अनुच्छेद 187 की धारा (3) के अधीन, जब तक विधानपालिका मन्त्रिमण्डल के कमचारियों की सेवाओं से सम्बन्धित कानून नहीं बनाती, "राज्यपाल विधान-सभा के अध्यक्ष तथा विधान परिषद् के चेयरमैन से मन्त्रणा करने के पश्चात् उनको मनी तथा सेवा की शर्तों के संबंध में नियम बनाता है।" इसी प्रकार अनुच्छेद 233 के अधीन राज्यपाल उच्च न्यायालय से सलाह मशविरा करके जिला न्यायाधीशों की नियुक्ति करता है। जिला न्यायाधीशों के अतिरिक्त न्यायिक सेवाओं की शर्तों, वह उस द्वारा बनाए हुए नियमों के अनुसार, लोक सेवा आयोग तथा उच्च न्यायालय से मन्त्रणा करने के पश्चात् करना है।

दूसरी कुछ संवैधानिक शक्तियाँ ऐसी हैं जिनका प्रयोग राज्यपाल अपने विवेक द्वारा करता है। यह शक्तियाँ दो प्रकार की हैं अर्थात् कुछ शक्तियाँ तो स्पष्ट रूप से राज्यपाल का विशेषण दी गई हैं और कुछ शक्तियाँ ऐसी हैं जिनमें वह साधारणतया अपने विवेक का प्रयोग करता है। अनुच्छेद 239 (2), 356, 371 (2), 371 ए (1) (बी) (सी), (ई) (2) (डी), तथा (एफ) में भी राज्यपाल के विशेष कर्तव्यों की चर्चा की गई है। इसी प्रकार से संविधान की अनुसूची नं० 6 में पैरा 9 (2) तथा पैरा 18 (2) तथा (3) में भी राज्यपाल की उन विशेष शक्तियों की चर्चा की गई है जिनके बारे में वह अपने विवेक का प्रयोग करता है।

अनुच्छेद 239 (2)

संविधान के भाग चार में जो कुछ लिखा गया है उस का कोई भी ध्यान न रखते हुए राष्ट्रपति उस राज्य के राज्यपाल को, जिसकी सीमाएँ केन्द्रीय प्रशासित प्रदेश से मिलती हैं, उसका प्रशासक नियुक्त कर सकता है और जहाँ पर राज्यपाल को इस प्रकार से प्रशासक नियुक्त किया जायेगा वह अपने कार्य प्रशासक के रूप में, मन्त्रियों से पूछे बिना करेगा।

अनुच्छेद 356, 371 (2)

इस संविधान में जो कुछ लिखा गया है उसका कोई भी ध्यान न रखते

2 (एफ) "इस धारा में जो कुछ कहा गया है उसको ध्यान में न रखते हुए त्योंसाग जिले से सम्प्रति सब विषयों के बारे में राज्यपाल अपने विवेक का प्रयोग करते हुए नियुक्त करेगा और उसका नियुक्ति अन्तिम होगा।"

अनुसूची न 6 में पैरा 9 (2)

"यदि जिला परिषद् का दो जाने वाली रायन्टी के सबंध में कोई भगडा हो तो उसका निर्णय राज्यपाल द्वारा किया जाएगा और राज्यपाल अपने विवेक का प्रयोग करते हुए यह नियुक्ति करेगा कि वह रायन्टी किन्तों हो और उसका निर्णय इस सबंध में अन्तिम होगा।"

18 (2) इस पैराग्राफ के उप पैराग्राफ एक के अधीन तालिका (बी) में दिए गए क्वाथली क्षेत्र के समूह में जब तक विज्ञप्ति जारी नहीं कर दी जाती तब तक उन क्षेत्रों का प्रमुख राष्ट्रपति आसाम के राज्यपाल के माध्यम से करेगा और वह राष्ट्रपति का इस समूह में एजेंट होगा और वह क्षेत्र एक प्रकार से अनुच्छेद 240 के अधीन केन्द्र-शासित-क्षेत्र के समान होगा।

(3) इस पैराग्राफ में उपपैराग्राफ 2 के अधीन कार्य करते समय राज्यपाल राष्ट्रपति का एजेंट होगा और वह अपने विवेक का प्रयोग करेगा।

इन विधेय सविधेय शक्तियों के अतिरिक्त कुछ अन्य सामान्य शक्तियाँ ऐसी हैं जहाँ पर यह स्पष्ट प्रतीत होता है कि राज्यपाल उनका प्रयोग करते समय अपने विवेक का प्रयोग करेगा और उनके सम्बन्ध में पहले ही यह न्यायिक निर्णय करना। उदाहरणतया, मुख्यमन्त्री की नियुक्ति⁹ तथा बरखास्तगी¹⁰ अन्य मन्त्रियों की बरखास्तगी,¹¹ विधान-सभा को भंग करने¹², विधायकों की अनुमति¹³ राष्ट्रपति के विचार के लिए बिल भेजने,¹⁴ अध्यादेश जारी करने,¹⁵ विधान-सभा के सदस्य मनोनीत करने,¹⁶ के सबंध में राज्यपाल अपने विवेक का प्रयोग कर सकता है। इसका अभिप्राय यह है कि इन सब धाराओं में राज्यपाल या तो व्यक्तिगत रूप से नियुक्ति कर सकता है या वह इन शक्तियों का प्रयोग मन्त्रिमण्डल की सिफारिश के बिना कर सकता है। सविधान के अनुच्छेद 310 के अधीन भी राज्यपाल अपनी सवैधानिक शक्तियों का प्रयोग करता है और उत्तर प्रदेश सरकार बनाम बाबूराम उपाध्याय, 'ए० आई० आर०' 1961, सुप्रीमकोर्ट 751 में यह निर्णय किया गया कि अनुच्छेद 310 के अधीन राज्यपाल जिन शक्तियों का प्रयोग करने हैं वे शक्तियाँ उन कार्यान्वित शक्तियों में भिन्न हैं, जो उन्हें अनुच्छेद 154 में दी गई हैं।¹⁷ यहाँ तक कि विधान सभा का सत्र बुलाने तथा उसका सत्रावसान¹⁸ करने में भी राज्यपाल मुख्यमन्त्री का परामर्श मानने से इन्कार कर सकते हैं और ऐसे उदाहरण मिलते हैं जहाँ पर राज्य के मुख्यमन्त्रियों को एक निश्चित तिथि से पूर्व ही विधान-सभा का अधिवेशन बुलाने के लिए विवश किया गया।¹⁹ ये वे शक्तियाँ हैं जिनका प्रयोग वह अपने विवेक द्वारा करता है और इन विषयों के बारे में राज्यपाल अपने विधेय सवैधानिक कार्यों में सम्बन्धित शक्तियों का प्रयोग करता है। परन्तु यह आवश्यक नहीं है कि वह इन विषयों के सम्बन्ध में अपने विवेक का प्रयोग करे। यदि वह इन शक्तियों का प्रयोग

मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर करना है तो वह अनुचित या असंवैधानिक नहीं होगा। कलकत्ता उच्च न्यायालय में यह दृष्टि की गई थी कि राज्यपाल को अपने विशेष संवैधानिक कार्यों के सम्बन्ध में अपने विवेक का प्रयोग करना चाहिए, परन्तु न्यायालय ने यह निर्णय दिया कि जब तक स्पष्ट रूप से संविधान यह नहीं कहता कि उसे ऐसा करना चाहिए तब तक राज्यपाल को ऐसा करने के लिए विवश नहीं किया जा सकता।¹¹ साधारणतया ऊपर वर्णित शक्तियों का प्रयोग वह मन्त्रिमण्डल के कहने पर करना है, लेकिन अगर राज्यपाल इन विषयों के सम्बन्ध में अपने विवेक का प्रयोग करे तो संविधान में ऐसा कोई अनुच्छेद नहीं जो उसे ऐसा करने में रोकता हो। लेकिन राज्यपाल इन शक्तियों को मन्त्रिमण्डल को नहीं सौंप सकता क्योंकि "जिन कार्यों में राज्यपाल ने अपने विवेक का प्रयोग करना होता है, वे कार्य राज्यपाल द्वारा ही किए जाने चाहिए।"¹²

इससे यह निश्चित होता है कि राज्यपाल के पास अनेक विवेकीय शक्तियाँ हैं और अश्वेत्कर के इस कथन में सहमत होना कठिन है कि उसके पास विवेकीय शक्तियाँ नहीं हैं, और अनुच्छेद 163 की धारा (2) इन दृष्टिकोणों का समर्थन करती है। इस धारा में कहा गया है कि "संविधान के अधीन राज्यपाल को जो विवेकीय शक्तियाँ दी गई हैं उनके विषय में यदि कोई प्रश्न उठे तो राज्यपाल का उस धारे में निर्णय अन्तिम होगा और जो कुछ राज्यपाल ने किया है उसे इस विषय पर चुनौती नहीं दी जा सकती कि उसे अपने विवेक का प्रयोग नहीं करना चाहिए था।" बान्स्व में हृदयनाथ कुजूर यह चाहते थे कि राज्यपाल के पास कोई भी विवेकीय शक्तियाँ नहीं होनी चाहिए, और उन्होंने संविधान सभा में एक प्रस्ताव भी पेश किया था कि संविधान के प्रारूप के अनुच्छेद 143 (1) में राज्यपाल को जो विवेकीय शक्तियाँ दी गई हैं उन्हें समाप्त कर दिया जाए।¹³ इस प्रस्ताव पर डॉल्टे हुए अश्वेत्कर ने राज्यपाल को दी गई विवेकीय शक्तियों का समर्थन किया और कहा कि "राज्यपाल को विवेकीय शक्तियाँ दी जाए या न दी जाए वह एक महत्वपूर्ण प्रश्न है... और मैं पहले इसी प्रश्न पर बोलना चाहता हूँ क्योंकि यह एक महत्वपूर्ण प्रश्न है। वाद-विवाद में यह कहा गया है कि राज्यपाल को विवेकीय शक्तियाँ देना उत्तरदायी सरकार के सिद्धान्तों के विरुद्ध है। यह भी कहा गया है कि राज्यपाल को विवेकीय शक्तियाँ देने का अभिप्राय यह है कि हम 1935 के ग्रेट की नकल कर रहे हैं जो प्रजातन्त्र के विरुद्ध था। जहाँ तक मेरा संबंध है, मुझे इसमें कोई संदेह नहीं कि राज्यपाल को विवेकीय शक्तियाँ देना प्रजातन्त्र के सिद्धान्तों के विरुद्ध नहीं है। मैं उन विषय पर बोल रहा हूँ जो नहीं उठाए जा सकते लेकिन सदन की संतुष्टि के लिए मैं निम्नलिखित धारणा के संविधानों के अनुच्छेदों की चर्चा कर सकता हूँ। उन सदन का कोई भी सदस्य यह नहीं कह सकता कि केनेडा की सरकार पूर्ण उत्तरदायी सरकार नहीं है और न ही कोई यह कह सकता है कि आस्ट्रेलिया की सरकार उत्तरदायी नहीं है।" इसी प्रकार अन्नादिष्टा स्वामी अख्यर ने कहा था कि

अनुच्छेद 143 में केवल इतना कहा गया है, कि "उन कार्यों के अनिश्चित जिनमें सविधान के अनुसार यह व्यवस्था की गई है कि राज्यपाल अपने विवेक का प्रयोग करेगा। जब तक सविधान में ऐसे अनुच्छेद हैं जिनमें यह कहा गया है कि राज्यपाल अपने विवेक का प्रयोग करेगा और कुछ परिस्थितियों में वह मन्त्रिमण्डल के परामर्श को न मान कर भी राष्ट्रपति के विचार के लिए कुछ विषयों को उसके पास भेज सकता है, तब तक यह अनुच्छेद बिल्कुल ठीक है।" ३ इसमें यह सिद्ध होना है कि राज्यपाल के पास विवेकीय शक्तियाँ हैं और चकि सविधान में ऐसा कोई अनुच्छेद नहीं है जो उसे मन्त्रिमण्डल के परामर्श को मानने पर बाध्य करे, अतः वह प्रत्येक विषय पर मन्त्रिमण्डल की सलाह मानने पर बाध्य नहीं है। उसके ऐसा करने पर सविधान के कुछ विशेषज्ञ यह कह सकते हैं कि इससे सविधान की भावना को ठेस पहुँचेगी। सविधान की भावना के संबंध में सर्वोच्च न्यायालय ने यह कहा है कि "यह सिद्धांत निश्चित है कि उस समय सविधान की भावना के आधार पर निर्णय नहीं किए जा सकते जब सविधान के अनुच्छेद बिल्कुल स्पष्ट हों। विधानपालिका को दी गई शक्तियाँ जब तक सविधान द्वारा स्पष्ट रूप से सीमित नहीं कर दी जाती तब तक उन्हें केवल आवश्यकता के आधार पर ऐसा नहीं समझा जा सकता और न ही उन्हें सविधान के भाव के आधार पर सीमित किया जा सकता है। इस सम्बन्ध में दुर्भाग्य भाव को मार्गदर्शक नहीं माना जा सकता। सविधान के भाव को सविधान के शब्दों पर वरीयता नहीं दी जा सकती।" ४ यह एक आश्चर्यजनक बात है कि सविधान के कुछ अनुच्छेदों के बारे में प्रारूप समिति के सदस्यों ने उनका अर्थ स्पष्ट करने के लिए बहुत ध्यान दिया लेकिन सविधान के कुछ महत्वपूर्ण अनुच्छेदों को जानबूझ कर अस्पष्ट छोड़ दिया गया। उदाहरणतया, राज्यपाल के निवास स्थान के प्रश्न पर बहस करते हुए हरी-विष्णु कामथ ने कहा था, कि "मैं इस बात में चिन्तित हूँ कि हमारे सविधान में राज्यपाल के निवास-स्थान जैसी अनावश्यक बातों को क्या शामिल किया जा रहा है यदि हम अपने सविधान में इसकी चर्चा न करें तो उससे हमारे सविधान में कोई नुति नहीं आएगी। इसमें कोई सन्देह नहीं कि राज्यपाल के पास सरकारी निवास-स्थान होगा। हम यह सोच भी नहीं सकते कि उसके पास सरकारी निवास-स्थान होगा। क्या आप यह नहीं जानते कि मुख्यमन्त्री का पास भी सरकारी निवास-स्थान होगा। क्या हमने उसकी सविधान में चर्चा की है? मुझे यह मालूम नहीं कि यह किसी सविधान से नकल की गई है या नहीं, लेकिन अमरीका के सविधान में राष्ट्रपति तथा राज्यपालों के सरकारी निवास स्थानों की चर्चा नहीं की गई है। मुझे यह मालूम नहीं कि अमेरिकन तथा प्रारूप समिति के सदस्यों को यह प्रेरणा किस सविधान में मिली है।" ५ इसका उत्तर देते हुए अमेरिकन ने कहा कि मैं बाध्य से यह पूछना चाहूँगा कि क्या राष्ट्रपति तथा राज्यपाल के पास सरकारी निवास-स्थान होगा या नहीं और "यदि सविधान में इनकी चर्चा कर दी जाए तो क्या यह अनुचित होगा?" ६ इसी प्रकार जब अनुच्छेद 53 की धारा (1) पर, जिसमें यह कहा गया है,

कि "यूनियन की कार्रकारी शक्तियां राष्ट्रपति के पास होंगी और वह उनका प्रयोग प्रत्यक्ष रूप से या अप्रत्यक्ष रूप से अपने अधीन पदाधिकारियों के माध्यम से संविधान के अनुसार करेगा," संविधान सभा में वाद-विवाद हो रहा था तो उस समय कुछ सदस्यों ने कहा कि इस अनुच्छेद में "उसके अधीन पदाधिकारियों के माध्यम" वाक्यांश की आवश्यकता नहीं है क्योंकि यह बात तो साफ ही है कि राष्ट्रपति अपनी शक्तियों का प्रयोग पदाधिकारियों के माध्यम से ही करेगा। इसका उत्तर देते हुए अन्नादीकृष्णा स्वामी अय्यर ने कहा, कि "जो बात निहितार्थ है उसे स्पष्ट करना अनुचित नहीं है।"²⁷ इसमें यह गिद्ध होता है कि कभी-कभी तो प्रारूप समिति के सदस्य कुछ अनुच्छेदों के निहितार्थ को स्पष्ट करने के लिए बहुत सावधान होते थे लेकिन वे इस व्याख्या को स्पष्टतया लिखने के लिए तैयार नहीं थे कि राज्यपाल मन्त्रिमण्डल के परामर्श को मानने के लिए बाध्य होगा। यह आश्चर्यजनक बात है कि इनने महत्त्वपूर्ण विषय के बारे में उन्होंने यह निर्णय किया कि वह प्रथाओं पर आधारित होना चाहिए।

कभी-कभी यह उदाहरण दिया जाना है कि इंग्लैंड में यह प्रथा है कि वहाँ की महारानी मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर कार्य करती है, और हमारे देश में भी यह प्रथा होनी चाहिए। लेकिन ऐसा कहने वाले यह भूल जाते हैं कि भारतवर्ष इंग्लैंड नहीं है क्योंकि दोनों देशों की सर्वधानिक नैतिकता में दिन और रात का अन्तर है। इस वास्तविकता को स्वीकार करते हुए अम्बेडकर ने भी यह माना था कि भारतवर्ष में संवैधानिक नैतिकता का अभाव है और यहाँ पर प्रजातन्त्र तो एक दिखावा मात्र है क्योंकि यहाँ का वातावरण वास्तव में अप्रजातन्त्रीय है।²⁸ और उमीलिए वह विधान-सभाओं पर भी दिखाम करने को तैयार नहीं थे।²⁹ जब इस देश की राजनैतिक स्थिति ऐसी है तो संविधान में स्पष्ट रूप से व्यवस्था किए बिना यह कैसे माना जा सकता है कि राज्यपाल प्रत्येक विषय पर मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर कार्य करेगा।

इसके अनिश्चित ब्रिटिश संविधान की कुछ प्रथाओं की चर्चा हमारे संविधान में लिखित रूप से कर दी गई है। उदाहरणतया, के० एम० मुन्जी के अनुसार "अनुच्छेद 75 (3), 75 (5), 77 तथा 78 में उन प्रथाओं का जो इंग्लैंड में प्रचलित हैं, विशेष रूप से वर्णन किया गया है। अनुच्छेद 109 (2) तथा 110 में जो व्यवस्था वित्त विधेयक के बारे में की गई है वह भी इंग्लैंड की प्रथाओं पर आधारित व्यवस्था की नकल है। अनुच्छेद 105 (2) में स्पष्ट रूप से यह कहा गया है कि हमारे देश में भी मंसूद सदस्यों तथा मंसूद समितियों के वही विशेषाधिकार होंगे जो इंग्लैंड में हाउस ऑफ कामन्स के सदस्यों के हैं।"³⁰ जब इन प्रथाओं की संविधान में लिखित रूप से चर्चा की गई है तो फिर यह व्याख्या भी लिखित रूप से क्यों नहीं की गई कि राज्यपाल मन्त्रिमण्डल के परामर्श को मानने के लिए बाध्य होगा।

तीसरे व्यवहार में भी राज्यपाल ब्रिटिश संविधान की प्रथाओं का पालन नहीं करते। उदाहरणतया, इंग्लैंड में सब बुलाने, मखादमान करने तथा हाउस ऑफ कामन्स को भंग करने के सम्बन्ध में महारानी मन्त्रिमण्डल का परामर्श मानने के लिए

साधारणतया वाध्य है, लेकिन हमारे देश में ऐसा नहीं है। हमारे देश में राज्यपाल विधान-सभा का सत्र एक निश्चित तिथि से पहले बुलाने के लिए मुख्यमन्त्री को विवश कर सकते हैं और यदि मुख्यमन्त्री उनके कहने पर सत्र बुलाने में इन्कार कर दे तो वे उन्हें बरखास्त कर सकते हैं, जैसे पञ्चमी बगाल में धर्मवीर ने किया था। वह मुख्यमन्त्री की सिफारिश पर विधान-सभा का सत्रावमान करने या उसे भग करने से भी इन्कार कर सकता है। राज्यपाल मुख्यमन्त्री के कहने के बावजूद 'राज्यपाल के अभिभाषण' के वाक्यांशों को पढ़ने में इन्कार कर सकता है।³¹ ऐसे भी उदाहरण मिलते हैं जहाँ पर राज्यपाल ने मुख्यमन्त्री की सिफारिश पर मन्त्रियों को बरखास्त करने से इन्कार करके विधान-सभा के सत्र से दो दिन पहले मुख्यमन्त्री को ही बरखास्त कर दिया था, हालाँकि मुख्यमन्त्री तुरन्त विधान-सभा का सत्र बुलाने के लिए तैयार था।³² इससे यह मिथ्य होता है कि व्यवहार में ब्रिटिश प्रथाओं का पालन नहीं किया जाता और इसलिए हम इस परिणाम पर पहुँचे हैं कि मन्त्रिमण्डल के पगमर्ग को मानने के लिए राज्यपाल बाध्य नहीं है।

इसके अतिरिक्त राज्यपाल इसलिए भी मन्त्रिमण्डल के परामर्श को हमेशा मानने के लिए बाध्य नहीं है क्योंकि कभी-कभी उसके मानने से उसकी शपथ का उल्लंघन हो सकता है। उदाहरणतया, मुख्यमन्त्री यदि राज्यपाल को यह सलाह दे कि वह चुनाव के पश्चात् विधान-सभा के प्रथम सत्र में भाग न दे तो इस सलाह को राज्यपाल कैसे मान सकता है, क्योंकि कलकत्ता उच्च न्यायालय के निर्णय के अनुसार चुनाव के पश्चात् यह भाषण देना राज्यपाल का अनिवार्य वैधानिक कर्तव्य है।³³ जब तक यह भाषण नहीं दिया जाता तब तक सत्र वैधानिक रूप से आरम्भ नहीं हो सकता।³⁴ 'संघाकर' नाम उड़ीसा विधान-सभा के अध्यक्ष, ए. आई. आर., 1952, उड़ीसा 234 में उड़ीसा उच्च न्यायालय ने भी यही निर्णय दिया है। यदि कायवाही के लिए विधान-सभा की बैठक वैधानिक रूप से नहीं हुई है तो उस बैठक में कोई कायवाही नहीं की जा सकती और वैधानिक रूप से इसकी बैठक होने से पहले जो बैठक होगी वे सब अवैधानिक होंगी।³⁵ इसी प्रकार में राज्यपाल के अभिभाषण में जो मन्त्रिमण्डल द्वारा तैयार किया हुआ हो, कुछ अत्र ऐसे हो सकते हैं जिन्हें राज्यपाल इसलिए नहीं पढ़ सकता क्योंकि ऐसा करने से उसकी शपथ का उल्लंघन हो सकता है। इससे यह मिथ्य हो जाता है कि राज्यपाल प्रत्येक विषय पर मन्त्रिमण्डल का परामर्श मानने के लिए बाध्य नहीं है।

लेकिन यह स्थिति केवल सिद्धान्त में है। ऊपरलिखित विषयों पर राज्यपाल कहाँ तक अपने विवेक का प्रयोग कर सकेगा यह बहुत हद तक विधान-सभा की रचना पर निर्भर करता है। यदि विधान-सभा में किसी एक राजनैतिक दल का बहुमत हो और उस दल का एक नेता हो तो उन परिस्थितियों में अधिकतर राज्यपाल अपने मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर कार्य करेगा और उन विषयों के अतिरिक्त जिनमें राज्यपाल की स्पष्टतया विवेकीय शक्तियाँ दी गई हैं, यदि राज्यपाल मन्त्रिमण्डल

के परामर्श पर कार्य करता है तो वह अमरवैधानिक नहीं होगा।¹³⁶ यदि विधान-सभा में किसी भी राजनैतिक दल का बहुमत नहीं है और एक अस्थिर मिली-जुली सरकार पद पर है तो राज्यपाल कुछ विषयों में अपना व्यक्तिगत निर्णय कर सकता है।

संदर्भ

1. मोती लाल बनाना उत्तर प्रदेश सरकार, 'प्राल इण्डिया रिपोर्टर', 1951, इलाहाबाद 257.
2. 'ऐ. आर्टे. आर.', 1958 पंजाब, पृष्ठ 304.
3. हरशरण बमा बाना चन्द्रभानु गुप्त, 'ऐ. आर्टे. आर.', इलाहाबाद 301.
4. 'ऐ. आर्टे. आर.', 1968, पन्थे 219.
5. 'संविधान सभा टिप्पण', बॉल्यूम 10, कॉलम 114.
6. 'संविधान सभा टिप्पण', बॉल्यूम 10, कॉलम 115.
7. राव बरिन्द्रसिंह बाना वूनियन ऑफ इण्डिया, 'ऐ. आर्टे. आर.', 1968 पंजाब, 446.
8. मुख्यमन्त्री की नियुक्ति से संबंधित अध्याय देखिए।
9. कलकत्ता उच्च न्यायालय यह निर्णय दे चुका है।
10. उत्तर प्रदेश के राज्यपाल बी० गोपाला स्ट्टी ने मुख्यमन्त्री चरण सिंह की सिफारिश पर कुछ मन्त्रियों को बर्खास्त करने से इन्कार कर दिया था।
11. ऐसे कड़े उदाहरण मिलते हैं जहाँ पर मुख्यमन्त्री की सिफारिश पर राज्यपाल ने विधान-सभा को भंग करने से इन्कार कर दिया। विधान-सभा भंग करने से संबंधित अध्याय देखिए।
12. "कानून बनाने में राज्यपाल का भाग" नामक अध्याय देखिए।
13. अनुच्छेद 200 के द्वांते उपबन्ध (Proviso) के अनुसार।
14. 'राव बरिन्द्रसिंह बाना वूनियन ऑफ इण्डिया' 'ऐ. आर्टे. आर.', पंजाब, पृष्ठ 446.
15. ऐसे कड़े उदाहरण मिलते हैं जहाँ राज्यपालों ने मन्त्रिमण्डल की सिफारिश के बिना विधान परिषद के सदस्यों को मनोनीत किया है, उदाहरणतया मद्रास के राज्यपाल श्रीप्रकाश ने मुख्यमन्त्री की सलाह के बिना अक्बरी राजगोपालाचार्य को विधान-परिषद् का सदस्य मनोनीत किया था। इस संबंध में विस्तृत विवरण के लिए "राज्यपाल का कानून बनाने में भाग" नामक अध्याय देखिए।
16. राव बरिन्द्रसिंह बाना वूनियन ऑफ इण्डिया, 'ऐ. आर्टे. आर.', 1968, पंजाब 446.
17. 'जनरल ऑफ सोसाटटी फॉर स्ट्टी ऑफ स्ट्ट गवर्नमेंट्स', बॉल्यूम 5, जनवरी-मार्च 1972, नं. 1, पृष्ठ 68-69; विस्तृत वर्णन के लिए "समाप्तमान की शक्तियाँ" नामक अध्याय देखिए।
18. पद्मिनी बंगाल के राज्यपाल धर्मवीर ने ऐसा किया था। विस्तृत वर्णन के लिए "विधान-सभा का अधिेशन बनाने से संबंधित राज्यपाल की शक्तियाँ" नामक अध्याय देखिए। यहाँ पर यह भी चर्चा की जा सकती है कि मैसूर उच्च न्यायालय ने यह निर्णय किया है कि विधान-सभा का समाप्तमान करने तथा मंत्र बनाने की शक्तियाँ पूर्णतया राज्यपाल के पास हैं।
"एच. सिद्धार्थराय तथा अन्य बाना स्ट्ट ऑफ मैसूर", 'ऐ. आर्टे. आर.', 1971, मैसूर 200
19. विमल चन्दा बाना मुकर्जी, 'ऐ. आर्टे. आर.', 1952, कलकत्ता 801.
20. 'ऐ. आर्टे. आर.', 1967, गङ्गान 220.
21. 'संविधान सभा टिप्पण', बॉल्यूम 8, पृष्ठ 492.

- 22 वही, पृष्ठ 500
- 23 वही, पृष्ठ 495
- 24 स्टेट ऑफ बिहार बनाम कामेश्वरसिंह, 'ए फाउंडर', 1952, टर्नर मंडोटे ।
- 25 'मविधान सभा टिप्पण', बॉल्थूम 8, पृष्ठ 476
- 26 वही ।
- 27 वही, बॉल्थूम 10, पृष्ठ 357
- 28 वही, बॉल्थूम 8, पृष्ठ 38
- 29 वही, बॉल्थूम 7, पृष्ठ 38
- 30 अन्तर्देव 194 (3)
- 31 पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल धर्मवीर ने मन्त्रिमण्डल द्वारा गैर विधि गण राज्यपाल के अभि-
भाषण के कुछ वाक्यांश पढ़ने से इन्कार कर दिया था । 'पेट्रिफैट' मार्च 7, 1969, पृष्ठ 1
- 32 उत्तर प्रदेश के राज्यपाल श्री गोपादा रेड्डी ने मुख्यमन्त्री की सिफारिश पर मन्त्रियों को
वरदान करने से इन्कार कर दिया और फिर स्वयं मुख्यमन्त्री को वरदान कर दिया था ।
'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', अगस्त 3, 1970, पृष्ठ 1
- 33 फैयद अन्दुल मनसूर हवीष डल्ला बनाम पश्चिमी बंगाल की विधान-सभा का अध्यक्ष,
'ए फाउंडर', 1966, कलकत्ता, 366
- 34 वही ।
- 35 वही ।
- 36 विमलचन्द्र बनाम डॉ एच सी. मुर्जी, 'ए फाउंडर', 1952, कलकत्ता, 80

राज्यपाल तथा विधानपालिका की बनावट

ब्रिटिश क्राउन के समान हमारे देश में भी राज्यपाल विधानपालिका का अंग है। जहाँ पर विधानपालिका द्विमदनात्मक है वहाँ पर इसमें राज्यपाल, विधान-सभा तथा विधान परिषद् शामिल होते हैं और जहाँ पर एक ही सदन है वहाँ पर इसमें राज्यपाल तथा विधान-सभा शामिल है।¹

नामांकन का अधिकार

अनुच्छेद 171 (1) (ई) के अनुसार विधान परिषद् के 1/6 सदस्य राज्यपाल द्वारा मनोनीत किए जाते हैं। वे सदस्य जिन्हें राज्यपाल मनोनीत करता है वे ऐसे व्यक्ति होते चाहिए जिन्होंने साहित्य, विज्ञान, सहकारी आंदोलन या समाजसेवा के क्षेत्र में कार्य किया है।²

नामांकन की अहताएं

यदि हम अनुच्छेद 171 (5) में दी गई अहताओं का ध्यानपूर्वक अध्ययन करें तो हमें यह मानूँ होगा कि उस अनुच्छेद में दी गई अहताएँ बहुत स्पष्ट नहीं हैं और जब एक साथ राज्यपाल एक से अधिक व्यक्तियों का नामांकन करता है तो उसके लिए यह आवश्यक नहीं है कि वह भिन्न-भिन्न श्रेणियों के व्यक्तियों को नामजद करे। वह एक ही श्रेणी के एक से अधिक व्यक्तियों को नामजद कर सकता है।³ उनके अनिर्दिष्ट उस द्वारा नामांकित को इस बिना पर भी चुनीली नहीं दी जा सकती कि वे अनुच्छेद 171 में दी गई अहताएँ पूरी नहीं करते।⁴ विमनचन्द्र बनाम एच० सी० मुकर्जी (पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल) में यह प्रश्न उठाया गया था कि ना व्यक्तियों में से जिन्हें राज्यपाल ने मनोनीत किया है, कोई भी अनुच्छेद 171 (5) में दी गई अहताओं को पूरा नहीं करता। लेकिन न्यायालय ने यह निर्णय दिया कि "इस सम्बन्ध में अन्तिम निर्णय राज्यपाल का ही होता है और न्यायालय राज्यपाल के निर्णय के स्थान पर अपना निर्णय या मन लागू नहीं कर सकता।"⁵ परन्तु इस सम्बन्ध में यह बतलाना भी आवश्यक है कि इस प्रश्न पर इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने उनके उल्टे निर्णय दिया है। हरशरण वर्मा बनाम चन्द्रभानु गुप्त में यह प्रश्न उठाया गया था कि "अनुच्छेद 171 (5) के अधीन मुख्यमंत्री ने अपने आप को स्वयं नामजद करवा लिया हालाँकि साहित्य, विज्ञान, सहकारी आंदोलन तथा नामा-

जिसे सेवा के क्षेत्रों में उसका कोई विशेष ज्ञान नहीं था ।” इसके अनतिरिक्त इस याचिका में यह भी कहा गया था कि इस अनुच्छेद की धारा (5) केवल उन व्यक्तियों पर लागू होती है जो चुनाव नहीं लड़ते और जिन्हें राज्यपाल उपर दी गई अहर्ताओं के कारण सार्वजनिक हित का ध्यान में रखने हुए विधानपालिका का सदस्य नामजद करते हैं । लेकिन इस अनुच्छेद का प्रयोग चार दरवाजे से एक ऐसी व्यक्ति को विधानपालिका में लाने के लिए नहीं किया जा सकता जो एक बार से अधिक चुनाव में हार चुका हो । न्यायालय ने यह निर्णय दिया कि “ऊपर दिए गए कार्यक्षेत्र में यदि किसी ने व्यावहारिक रूप से कार्य किया हो तो भी उसे विधान परिषद् का सदस्य नामजद किया जा सकता है और जिस व्यक्ति ने राज्य की सरकार तथा राजनीति में कई वर्षों तक सक्रिय भाग लिया हो उसके बारे में यह कहा जा सकता है कि उसे समाज सेवा का व्यावहारिक अनुभव है और इसी लिए उसमें विधान परिषद् का सदस्य नामांकित किए जाने की अहर्ता है ।”¹⁸ इस याचिका में दलावावाद उच्च न्यायालय ने यह निर्णय दिया है कि नामजद सदस्य में वे अहर्ताएँ हैं या नहीं जा सविधान में दी गई हैं ।

जब राज्यपाल अनुच्छेद 171 (3) (ई) के अनुसार किसी व्यक्ति को विधान परिषद् का सदस्य नामजद करता है तो राज्यपाल या नामांकित व्यक्ति से नामांकन किए जाने का औचित्य नहीं पूछा जा सकता । कलकत्ता उच्च न्यायालय ने इस सम्बन्ध में यह निर्णय दिया है कि “अनुच्छेद 361 के अनुसार राज्यपाल किसी भी न्यायालय के सामने उत्तरदायी नहीं है । इसके परिणामस्वरूप नामांकन की वैधता या अवैधता की छानबीन न्यायालय नहीं कर सकता । चूँकि राज्यपाल से नामांकन का औचित्य बनाने के लिए नहीं कहा जा सकता, इसलिए वह इन नामांकनों से सम्बन्धित तथ्यों की बतलाने के लिए बाध्य नहीं है । नामांकित व्यक्ति को भी उसके नामांकन का औचित्य बतलाने के लिए नहीं कहा जा सकता क्योंकि उसे यह मालूम नहीं होता कि उसे क्यों नामांकित किया गया है । सविधान के अनुच्छेद 163 (3) के अनुसार मन्त्रियों ने राज्यपाल का जो मन्त्रणा दी है उसकी भी न्यायालय छानबीन नहीं कर सकता ।”¹⁹

नामांकन के सम्बन्ध में यह भी पूछा जा सकता है कि क्या राज्यपाल नामांकन मन्त्रिमण्डल की सिफारिश पर करता है या इस अवधि में वह अपने विवेक का भी प्रयोग कर सकता है ? इस प्रश्न पर दो प्रकार के मत हैं जो एक दूसरे के विरुद्ध हैं । भूतपूर्व अटार्नी जनरल सी० के० दफ्तरी के अनुसार “राज्यपाल अपने विवेक का प्रयोग करके नामांकन नहीं कर सकता । राज्यपाल ऐसा करते समय अपनी कार्यकारी शक्तियों का प्रयोग करता है, इसलिए यह कार्य वह मन्त्रिमण्डल के परामर्श से करता है ।”²⁰ लेकिन दूसरी विचारधारा के अनुसार “अनुच्छेद 171 (3) (ई) के अनुसार राज्यपाल जिन शक्तियों का प्रयोग करता है वे शक्तियाँ राज्य की कार्यकारी शक्तियों में नहीं आती और सविधान के इन प्रावधानों के अधीन राज्यपाल अपनी विशेष

संवैधानिक शक्तियों का प्रयोग करता है। इसलिए अनुच्छेद 171 के अधीन वह अपने विवेक का प्रयोग कर सकता है।⁹ यदि हम इस प्रश्न पर सावधानी से विचार करें तो हम इस परिणाम पर पहुँचेंगे कि भूतपूर्व अटार्नी जनरल ने जो विचार प्रकट किए हैं उनसे सहमत होना बहुत कठिन है। जिस प्रकार से अध्यादेश जारी करने की शक्ति एक संवैधानिक शक्ति है¹⁰ और जैसे यह अधिकार सरकार को नहीं दिया जा सकता, इसी प्रकार से नामांकन करने का अधिकार राज्यपाल का संवैधानिक अधिकार है। यह अधिकार राज्यपाल को भाग चार के अध्याय तीन द्वारा दिया गया है जिस में सब बुलाने, सवावसान करने और विधान-सभा भंग करने के संवैधानिक अधिकारों का वर्णन है। राज्यपाल का यह अधिकार कार्यकारी अधिकार नहीं है। इसका समर्थन इस बात में भी होता है कि राज्य की कार्यकारी शक्तियाँ केवल उन विषयों पर लागू होती हैं जिनके बारे में राज्य की विधान-सभा का कानून बनाने का अधिकार है।¹¹ चूंकि राज्य की विधानपालिका को नामांकन के सम्बन्ध में कानून बनाने का कोई अधिकार नहीं है, इसलिए राज्यपाल का यह अधिकार राज्य की कार्यकारी शक्तियों के क्षेत्र में नहीं आता, इसलिए यह अधिकार राज्यपाल का विधिकीय अधिकार है। लेकिन वह अपने विवेक का प्रयोग करने के स्थान पर, इस सम्बन्ध में मन्त्रिमण्डल की सलाह को माने तो उसके लिए ऐसा करना असंवैधानिक नहीं होगा। उदाहरणतया, पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल ने विज्ञप्ति न० 1577 ए० आर० 4-4-195 के अनुसार विधान परिषद् के 9 सदस्यों को अनुच्छेद 171 की धारा (3) के अनुसार मनोनीत किया, लेकिन उसने अपने मार्गदर्शन भाषण में कहा कि "उसे यह मान्य नहीं कि उसके पास नामांकन के अधिकार भी हैं।"¹² उस मुकद्दमे में यह तर्क पेश किया गया था कि अनुच्छेद 171 की धारा (5) के अनुसार नामांकन करते समय राज्यपाल को अपने विवेक का प्रयोग करना चाहिए और राज्यपाल के कुछ मार्गदर्शन भाषणों से यह स्पष्ट मिश्र होता है कि उसे तो यह भी पता नहीं कि उसके पास नामांकन के अधिकार हैं, इसलिए नामांकन करते समय उसने अपने विवेक का प्रयोग नहीं किया। मलिक ने अनुच्छेद 154, 161, 192 तथा 213 का हवाला दिया जिनमें राज्यपाल को कुछ शक्तियाँ दी गई हैं। उसने अनुच्छेद 166 का भी हवाला दिया है। मलिक का यह कहना है कि "धारा (3) के अनुसार कोई नियम नहीं बनाए गए इसलिए अनुच्छेद 171 के अनुसार राज्यपाल मन्त्रिमण्डल की सलाह पर कार्य नहीं कर सकता।"¹³

राज्यपाल नामांकन करने समय अपने विवेक का प्रयोग कर सकता है, इस दृष्टिकोण की पुष्टि मद्रास उच्च न्यायालय ने भी की है। उदाहरणतया, 1952 के चुनाव के पश्चात् मद्रास के राज्यपाल श्रीप्रकाश ने मुख्यमंत्री के परामर्श के बिना, चतुर्थी राजगोपालाचार्य समेत चार व्यक्तियों को विधान परिषद् के लिए नामांकित किया। इन नामांकनों को मद्रास उच्च न्यायालय में इस बिना पर चुनौती दी गई थी कि अनुच्छेद 173 (3) (ई), (5) के अनुसार राज्यपाल नामांकन केवल मन्त्रि-

मण्डल की सिफारिश पर कर सकता है। लेकिन उच्च न्यायालय ने इस तथ्य को मानने से इन्कार कर दिया।¹⁴ लेकिन बलवत्ता उच्च न्यायालय इस दृष्टिकोण में सहमत नहीं है। विमनचन्द्र वनाम टा० एच० सी० मुरजी में उसने यह निर्णय दिया कि "अनुच्छेद 163 से यह स्पष्ट हो जाता है कि उन विषयों के अतिरिक्त जिनमें राज्यपाल को अपने विवेक का प्रयोग करना पड़ता है, वह मन्त्रिमण्डल की सिफारिश पर काम करता है। लेकिन अनुच्छेद 171 में यह बही नहीं कहा गया कि वह अपने विवेक का इस्तेमाल करने के लिए बाध्य है। 1935 के गवर्नमेंट ऑफ इण्डिया ऐक्ट में "विवेक" तथा 'व्यक्तिगत निर्णय' शब्दों का अनेक बार प्रयोग किया गया था।¹⁵ गवर्नमेंट ऑफ इण्डिया ऐक्ट 1935 के मंत्रालय 50, 51, 52 (3), 55, 56, 57, 58, 228 का उदाहरण दिया जा सकता है। जब तब किसी अनुच्छेद में स्पष्टतया यह न कहा गया हो कि राज्यपाल अपने विवेक का प्रयोग करेगा, उग समय तक निश्चय के आधार पर उसे ऐसा करने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता। अनुच्छेद 163 से स्पष्ट है कि उन विषयों के अतिरिक्त जिनमें राज्यपाल ने अपने विवेक का इस्तेमाल करना भी है वह मन्त्रिणा की सलाह से काम करना है, इसलिए यह कहा जा सकता है कि नामांकन करने समय भी उगने मन्त्रिमण्डल की सलाह से काम किया है।" पटना उच्च न्यायालय का भी यही दृष्टिकोण है।¹⁶

इसका अर्थ यह है कि इस अविचार का प्रयोग करते समय यदि राज्यपाल मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर काय करे तो वह सर्वधानिक होगा। लेकिन इसका अर्थ यह नहीं है कि दग अधिकार का प्रयोग सदा मन्त्रिमण्डल की सिफारिश पर किया जाना चाहिए या दगका प्रयोग सदा मन्त्रिमण्डल की सलाह से किया गया है। ऐसे अनेक उदाहरण मिलते हैं जहा पर दग अधिकार का प्रयोग मन्त्रिमण्डल के परामर्श के बिना किया गया है। उदाहरणतया, 1952 में मद्रास के राज्यपाल श्रीप्रकाश ने मुख्यमन्त्री की सिफारिश के बिना विधान परिषद् में चार व्यक्तियों का नामांकन किया। अपने इस निर्णय के पक्ष में चलते हुए उसने कहा कि "प्रथा के अनुसार तो यह नामांकन उसे मुख्यमन्त्री की सिफारिश पर करने चाहिए थे लेकिन तत्कालीन मुख्यमन्त्री इस संबंध में कोई सिफारिश करने को तैयार नहीं था, इसलिए ऐसा मुझे स्वयं करना पड़ा।"¹⁷ इसी प्रकार से 1957 के चुनाव के पदचार् केरल में राज्यपाल ने विधान सभा में एक एंग्लोइण्डियन की मन्त्रिमण्डल की सिफारिश के बिना नामांकन किया था।¹⁸ उत्तर प्रदेश में भी वहा के राज्यपाल बी० गोपाला रेड्डी ने राष्ट्रपति शासन के समय चार कांग्रेसियों का विधान परिषद् का सदस्य नामांकन किया था।¹⁹

इससे यह सिद्ध होता है कि इस संबंध में राज्यपाल के पास विवेकीय अधिकार हैं और यदि वह अपने विवेक या निर्णय का प्रयोग करे तो सर्वधानिक दृष्टि से यह बंध होगा। फिर भी साधारणतया यह आशा की जाती है कि दग सम्बन्ध में वह मन्त्रिमण्डल की सलाह से कार्य करेगा। लेकिन ऐसा करते समय अपने पद में त्याग-पत्र देने वाले मुख्यमन्त्री की नकारात्मक सिफारिश को मानने के लिए वह बाध्य

नहीं है। उदाहरणतया, बिहार में महामाया प्रसाद सिन्हा ने मुख्यमंत्री का पद छोड़ते समय यह सिफारिश की थी कि "राज्यपाल द्वारा बिन्देश्वरी प्रसाद को विधान परिषद् का सदस्य नामजद नहीं करना चाहिए क्योंकि उस के पास अनुच्छेद 171 में दी गई अर्हताओं में से कोई भी अर्हता नहीं है।" लेकिन राज्यपाल ने इस सिफारिश की ओर कोई भी ध्यान नहीं दिया।²⁰ इस सम्बन्ध में यह प्रश्न भी पूछा जा सकता है कि यदि मुख्यमंत्री नामांकन के लिए स्वयं अपने नाम की सिफारिश करे तो क्या राज्यपाल उसे माने या न माने? उदाहरणतया, उत्तर प्रदेश में जब संयुक्त विधायक दल की सरकार थी तो उस समय संयुक्त विधायक दल के कुछ सदस्य यह चाहते थे कि मुख्यमंत्री त्रिभुवन नारायण सिंह को अपने आप को विधान परिषद् का सदस्य नामजद करने की सिफारिश करनी चाहिए क्योंकि वे ऐसा अनुभव करते थे कि नये नेता के चुनाव के कारण ऐसे हानान पैदा हो सकते हैं जिन में विधान-सभा को भंग करना पड़े।²¹ जब कमलापति त्रिपाठी को इन का पता चला तो उन्होंने राज्यपाल को एक पत्र लिखा जिस में इस का विरोध किया गया था।²² इस में कोई भी सन्देह नहीं कि यदि कोई मुख्यमंत्री ऐसा करता है तो उस का यह पग बहुत ही अनुचित है लेकिन संवैधानिक दृष्टि से असंवैधानिक नहीं है और हमें ऐसे उदाहरण भी मिलते हैं जहाँ पर ऐसा किया गया है। उदाहरणतया, 23 जनवरी, 1961 को उत्तर प्रदेश में ही चन्द्रमानु गुप्त ने अपने आप को विधान परिषद् में अपनी ही सिफारिश पर नामजद करवाया था।²³ यहाँ पर यह चर्चा करना भी आवश्यक है कि चन्द्रमानु गुप्त ने 1957 और 1958 में दो बार चुनाव लड़ा था और दोनों बार वे पराजित हो गए थे।²⁴

साधारणतया तो यह आशा की जाती है कि जो नेता चुनाव में हार जाये उसे विधान परिषद् का सदस्य बनाने के लिए इस अनुच्छेद का प्रयोग नहीं किया जाना चाहिये। इनाहावाद उच्च न्यायालय ने इस संबंध में निर्णय देने हुये कहा कि "उन दो घाग्राओं का जो उद्देश्य है, उसे मान्य करना कठिन नहीं है। प्रत्येक राज्य में अनेक ऐसे व्यक्ति हैं जिन्होंने अनेक क्षेत्रों में ग्वाति प्राप्त की है और उन के मूल्यवान अनुभव का विधान-सभा में लाभ उठाया जा सकता है, लेकिन समय के अभाव के कारण तथा उन की चुनाव में रुचि न होने के कारण वे चुनाव नहीं लड़ना चाहते। यह सार्वजनिक हित में नहीं है कि उन की व्यक्ति राजनैतिक चुनावों में नष्ट कर दी जाये। उदाहरणतया राष्ट्रपति किमी प्रसिद्ध वैज्ञानिक को विधानपालिका का सदस्य नामजद कर सकता है नाकि अगुशक्ति के उत्पादन में संबंधित कानून बनाने में पहले उन की जानकारी का लाभ उठाया जा सके। अनेक अन्य ऐसे उदाहरण उन व्यक्तियों के दिये जा सकते हैं जिन्हें साहित्य, विज्ञान, कला तथा सामाजिकशास्त्रों का विशेष ज्ञान है। अनुच्छेद 171 की धारा (5) का यह उद्देश्य था कि ऐसे व्यक्तियों को, बिना चुनाव सार्वजनिक हित के लिए, विधानपालिका का सदस्य बनाया जा सके। इस का उद्देश्य यह नहीं है कि एक पराजित मन्त्री को नामजदगी के चान दरवाजे से विधान-

पत्रिका का सदस्य बनाया जाय या बहुमत दल इस का प्रयोग विधानपालिका का अपनी मर्यादा बढ़ाने के लिये करे।¹⁵ लेकिन आगे चल कर न्यायालय ने यह निर्णय दिया कि यदि सत्तामंडल दल ऐसा करना है और राज्यपाल ऐसा करने के लिए तैयार है तो वह अनुचित होते हुए भी अस्वीकार्य नहीं होगा और न्यायालय उस में कोई हस्तक्षेप नहीं कर सके।¹⁶

विधान परिषद् के सदस्य नामजद करने के अनिवार्य "सविधान के अनुच्छेद 170 का ध्यान न रखते हुए राज्यपाल यदि यह समझे कि सम्बन्धित जाति का विधान-सभा में प्रतिनिधित्व कम है तो वह उस जाति के उनमें व्यक्तियों को जिन को वह उचित समझे, विधान-सभा के सदस्य नामजद कर सकता है।¹⁷

नामांकन का समय

नामजदगी के सम्बन्ध में यह भी पूछा जा सकता है कि क्या राज्यपाल अनुच्छेद 171 की धारा (3) की उपधारा (ग) से (डी) तक जो श्रेणियाँ दी गई हैं उन श्रेणियों के सदस्यों की चुनाव की पश्चात् ही नामजदगी कर सकता है या उस से पहले भी ? यह प्रश्न विमलचन्द्र वनाम टायटर एच० सी० मुर्जी के गुप्तद्वारे में कलकत्ता उच्च न्यायालय के सामने उठाया गया था और इस सम्बन्ध में यह कहा गया था कि "राज्यपाल चुनाव समाप्त हो जाने से पहले अनुच्छेद 171 के अनुसार नामजद नहीं कर सकता, और अनुच्छेद 171 की धारा (3) की उपधारा (ग) से (डी) तक हुआला देते हुए कहा कि इस अनुच्छेद की व्यवस्था से यह सिद्ध होता है कि इस उपधारा (ग) से (डी) में जो श्रेणियाँ दी गई हैं उन श्रेणियों के व्यक्तियों के चुनाव के पश्चात् ही राज्यपाल नामजदगी कर सकता है ताकि नामजदगी करते समय वह इस बात का ध्यान रख सके कि जिस श्रेणी के व्यक्ति चुनाव में नहीं आए हैं। यदि साहित्य या विज्ञान के बहुत ही कम या बहुत ही अधिक सदस्य निर्वाचित हुए हों तो नामजदगी करते समय राज्यपाल उन की कमी या बहुतेरी कर सकता है।"¹⁸ लेकिन इस सम्बन्ध में निर्णय देते हुए न्यायाधीश बोम ने कहा 'इस अनुच्छेद के पढ़ने से मुझे ऐसा लगता है कि इस में यह कही नहीं कहा गया कि राज्यपाल चुनाव समाप्त होने से पहले नामजदगी कर सकता है। व्याख्या का यह सिद्धांत निश्चित है कि सविधान के अनुच्छेदों की व्याख्या संकुचित दृष्टिकोण से नहीं करनी चाहिये। चूँकि राज्यपाल की शक्तियों पर इस प्रकार का प्रतिबन्ध लगाने का कोई आधार नहीं है, इस लिए मैं ऐसी व्याख्या करने के लिए तैयार नहीं हूँ।'¹⁹

सदस्यों की अन्तर्गत

विधानपालिका में अपना स्थान ग्रहण करने से पहले प्रत्येक सदस्य को राज्यपाल या उस द्वारा नियुक्त किसी अन्य व्यक्ति के सामने पद की शपथ लेनी पड़ती है।²⁰ शपथ लेने के पश्चात् यदि किसी सदस्य के बारे में यह प्रश्न उठे कि वह अनुच्छेद 191 में दी गई अयोग्यता के कारण विधानपालिका का सदस्य नहीं रह सकता तो उस प्रश्न का निर्णय राज्यपाल द्वारा किया जायेगा और उस का निर्णय अन्तिम होगा। लेकिन

ऐसा करने से पहले वह चुनाव आयोग से परामर्श करेगा और चुनाव आयोग द्वारा दी गई सलाह के अनुसार निर्णय करेगा।¹³¹ जब पंजाब विधान-सभा के सदस्य हजारा सिंह गिल को दो वर्ष की सजा हुई तो उस समय विधान-सभा अध्यक्ष के सामने यह प्रश्न उठाया गया था कि क्या वह अनुच्छेद 191 के अनुसार विधान-सभा का सदस्य रह सकता है? अध्यक्ष ने यह मामला राज्यपाल को भेज दिया और उस ने चुनाव आयोग से सलाह ले कर उस की विधान-सभा की सदस्यता समाप्त कर दी।¹³²

चुनाव आयोग से सलाह करने की व्यवस्था मविधान निर्माताओं ने इस लिए की ताकि राज्यपाल को इस सम्बन्ध में असीमित शक्तियाँ न मिलें, जिन का वह कुछ अवसरों पर दुरुपयोग कर सके। टी० टी० कृष्णामाचारी ने अनुच्छेद 167 (ए) पर बोलते हुए, जो वर्तमान मविधान का अनुच्छेद 192 है, कहा कि, "राज्यपाल को स्वयं या मन्त्रियों की सलाह से दुरुपयोग करने में रोकने के लिए दूसरी धारा में राज्यपाल का यह कर्तव्य निश्चित कर दिया गया है कि वह तथा उसके सलाहकार चुनाव आयुक्त की सलाह ले सके।"¹³³ लेकिन इस संवध में यह प्रश्न उठता है कि अनुच्छेद 192 (2) राज्यपाल द्वारा इस शक्ति के दुरुपयोग को कहां तक रोक सकता है। जहां तक इस अनुच्छेद में जो वाक्यांश "उस का निर्णय अन्तिम होगा" का संवध है, इससे कोई भ्रम नहीं होना चाहिये। क्योंकि अनुच्छेद 192 की धारा (1) उनी अनुच्छेद की धारा (2) से नियन्त्रित है और राज्यपाल का केवल वही निर्णय अन्तिम है जो वह चुनाव आयोग के मतानुसार देता है। यदि उस का निर्णय चुनाव आयोग के मतानुसार नहीं है तो वह अन्तिम नहीं होगा और उसे न्यायालय में चुनौती दी जा सकती है।¹³⁴ धारा (2) में जो Shall, शब्द है उस से भी यह सिद्ध होता है कि राज्यपाल के लिए चुनाव आयोग का परामर्श लेना अनिवार्य है। ब्रदखां बनाम चुनाव आयोग, 'ए०आई०आर०', 1965, सर्वोच्च न्यायालय 1892 में सर्वोच्च न्यायालय ने यह निर्णय दिया कि अनुच्छेद 192(2) के अनुसार राज्यपाल का यह अनिवार्य कर्तव्य है कि वह चुनाव आयोग से परामर्श करे और उस के मतानुसार निर्णय करे।¹³⁵

चुनाव आयोग के लिए यह आवश्यक है कि वह राज्यपाल को इस सम्बन्ध में मत देने से पहले उस सदस्य की अपनी स्थिति बतलाने का अवसर दे जिस की सदस्यता को चुनौती दी गई है। जब चुनाव आयोग उसे अवसर दे देता है और राज्यपाल चुनाव आयोग के मतानुसार निर्णय देता है तो फिर वह निर्णय अन्तिम होगा और उसे न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती।¹³⁶

यदि हम अनुच्छेद 192 की धारा (1) तथा (2) का गहराई से अध्ययन करें तो हम उस परिणाम पर पहुँचेंगे कि ये दोनों धाराएँ परस्पर विरोधी हैं। उदाहरणतया, धारा (1) में यह कहा गया है कि राज्यपाल का निर्णय अन्तिम होगा जब कि धारा (2) में यह कहा गया कि उसे चुनाव आयोग के मतानुसार निर्णय करना पड़ेगा। संविधान बना में काजी नैयद क्रीमडहीन ने इस परस्पर विरोध की ओर ध्यान आकर्षित किया था। उन्होंने संविधान के प्राह्य के अनुच्छेद 167 (ग) की धारा (2)

पर (जो कि वर्तमान मविधान का अनुच्छेद 192 है) बानते हुए कहा कि 'धारा (2) से तो यह कहा गया है कि किसी ऐसे प्रश्न का निर्णय करने से पहले राज्यपाल चुनाव आयोग की सलाह लेगा और उसके मतानुसार निर्णय करेगा। इस धारा (2) के अनुसार राज्यपाल की स्थिति डाकघर जैसी है। एक तरफ तो यह कहा जा रहा है कि राज्यपाल का निर्णय अन्तिम होगा और फिर दूसरी साम में ही यह कहा जा रहा है कि राज्यपाल चुनाव आयुक्त के मतानुसार निर्णय करेगा। यदि ऐसा है तो फिर यह व्यवस्था क्यों नहीं कर दी जाती कि चुनाव आयोग का निर्णय अन्तिम होगा और इस की घोषणा भी चुनाव आयुक्त ही करेगा।'

लेकिन डा० अम्बेडकर इस बात का मानने के लिए तैयार नहीं थे। उन के मतानुसार "राज्यपाल को यह निर्णय करने का अधिकार हम लिए दिया गया है क्योंकि सामान्य नियम यह है कि अनर्हता का निर्णय जिस के कारण स्थान खाली हो, उस अधिकारी द्वारा किया जाना चाहिए जिसे उस स्थान का चुनाव कराने का अधिकार है। इस में कोई भी संदेह नहीं कि नये मविधान में यह चुनाव कराने का अधिकार राज्यपाल को दिया गया है। यही कारण है कि अनर्हता के परिणामस्वरूप खाली स्थान की घोषणा करने का अधिकार राज्यपाल का ही दिया गया है।" 33 अनुच्छेद 167 की धारा (2) का समर्थन करते हुए अम्बेडकर ने आगे चउ कर यह भी कहा कि "अनुच्छेद 167 की धारा (ए) स (डी) तन दी गई अनर्हताओं के बारे में चुनाव आयुक्त राज्यपाल को सलाह नहीं दे सकता क्योंकि वे विषय ऐसे हैं जो चुनाव आयोग के क्षेत्र से बाहर हैं। उदाहरणतया, किसी व्यक्ति के पाम लाम वाता पद है या नहीं, किसी व्यक्ति का दिमाग ठीक है या नहीं, और क्या न्यायालय ने उस के बारे में ऐसी घोषणा की है या नहीं, किसी सदस्य का दिशाला निकल गया है या नहीं या कोई सदस्य किसी विदेशी शक्ति के साथ मिला हुआ है या नहीं ये कुछ ऐसे प्रश्न हैं जो चुनाव आयोग के क्षेत्राधिकार से बाहर हैं। इसलिये इन प्रश्नों पर वह राज्यपाल को कोई उत्तर नहीं दे सकता। लेकिन जब आप उप-धारा (ई) पर आते हैं तो यह एक ऐसा विषय है जो चुनाव आयोग के क्षेत्राधिकार में आता है क्योंकि इस में उन अनर्हताओं की चर्चा की गई है जो भ्रष्टाचार के आधार पर हो सकती हैं जिस का निर्णय चुनाव आयोग द्वारा किया जाता है।" 34

लेकिन अम्बेडकर का तर्क बहुत ठीक नहीं है क्योंकि एक ओर तो यह कहते हैं कि "चुनाव आयोग, अनुच्छेद 192 की धारा (ए) से (डी) में जा अनर्हताएँ है उनके बारे में निर्णय नहीं कर सकता।" लेकिन दूसरी तरफ अनुच्छेद 193 के अधीन इन अनर्हताओं के बारे में भी राज्यपाल चुनाव आयोग के परामर्श पर निर्णय कर सकता है। इस कथन से यह अवश्य ही स्पष्ट हो जाता है कि अम्बेडकर यह चाहते थे कि चुनाव आयोग की सलाह केवल उन अनर्हताओं के बारे में ली जाये जो अनुच्छेद 192 की धारा (ई) के अधीन आती हैं और इस सम्बन्ध में उस ने एक मसौदा भी पेश किया था। वह मसौदा यह था कि 'पिछले अनुच्छेद की धारा (1) की उप-धारा

(ई) के अधीन कोई निर्णय देने से पहले राज्यपाल चुनाव आयोग की सलाह लेगा और उनके मतानुसार निर्णय देगा।⁴⁰ लेकिन मन्त्रिमण्डल के अन्तिम प्राप्ति में इस मन्त्रिमण्डल को वापस ले लिया गया और यह अनुच्छेद वर्तमान रूप में पास कर दिया गया।⁴¹ इस अनुच्छेद के बारे में इस बात को ध्यान में रखना चाहिये कि इस अनुच्छेद का सम्बन्ध चुनाव के पश्चात् होने वाली अनहर्ताओं तक सीमित है। चुनाव से पहले यदि किसी व्यक्ति के सम्बन्ध में कोई अनहर्ता थी तो उस का निर्णय राज्यपाल नहीं कर सकता।

सदस्यों को शपथ दिलाना

इस के अतिरिक्त मन्त्रिमण्डल के अनुच्छेद 188 के अधीन विधान-सभा तथा विधान-परिषद् के प्रत्येक सदस्य को अपना स्थान लेने से पहले राज्यपाल के सामने या उन के द्वारा नियुक्त किसी अन्य व्यक्ति के नाम से शपथ लेनी पड़ती है। चूंकि यह राज्यपाल का संवैधानिक कर्त्तव्य है, इसलिए वह इस कर्त्तव्य को पूरा करने से इन्कार नहीं कर सकता। जिस प्रकार से अनुच्छेद 176 के अधीन "राज्यपाल अभिभाषण से इन्कार नहीं कर सकता उसी प्रकार से वह इस संवैधानिक कर्त्तव्य को पूरा करने से इन्कार नहीं कर सकता।"⁴² इसी प्रकार से अनुच्छेद 188 के अधीन भी स्थिति वैसी ही है। यदि राज्यपाल इस कार्य के लिए अध्यक्ष या उपाध्यक्ष को नियुक्त करे तो वे भी शपथ दिलाने से इन्कार नहीं कर सकते।

जब राज्यपाल के स्थान पर अध्यक्ष शपथ दिलाना है तो उस समय वह संविधान के अनुच्छेद 212 (2) के अधीन उसे जो विशेषाधिकार दिए गए हैं, उनका दावा कर सकता। यदि वह शपथ दिलाने से इन्कार करे जैसा कि थकामा के साथ तिम्बांगुर कांजीन के अध्यक्ष ने किया था तो उस समय न्यायालय हस्तक्षेप कर सकता है। उस मामले में यह तर्क पेश किया गया था कि शपथ दिलाना सदन की कार्यवाही है और इसलिए न्यायालय उस में हस्तक्षेप नहीं कर सकते। अनुच्छेद 188 तथा 189 "सदन की कार्यवाही" नामक शीर्षक में दिये गए हैं। लेकिन न्यायालय ने इन तर्कों को नहीं माना और उसने निर्णय दिया कि "अनुच्छेद 188 में यह व्यवस्था की गई है कि प्रत्येक सदस्य राजप्रमुख के सामने या उस द्वारा नियुक्त किसी अन्य व्यक्ति के सामने शपथ लेगा। इसलिए शपथ लेना अनुच्छेद 212 के अधीन सदन की कार्यवाही नहीं है, हालांकि यह सदस्यों को विधान-सभा में बैठने की आज्ञा देता है। इसलिए यह एक ऐसी शक्ति है जो सदस्यों की विधान-सभा में बैठने से पहले पूरी करनी पड़ती है।"⁴³ उन लिए न्यायालय ने अध्यक्ष को शपथ दिलाने का आदेश दिया।⁴⁴

संदर्भ

1. अनुच्छेद, 168.
2. अनुच्छेद, 171 (5).

- 3 विद्यासागर मिह वनाम वल्लभ सहाय, 'ए आर आर', 1965, पटना, 321
- 4 वही।
- 5 विमन चन्द्र वनाम डा एच सी मुकर्जी 'ए आर आर', 1952, कलकत्ता, 802
- 6 हरशरण वर्मा वनाम चन्द्रभानु गुप्त 'ए आर आर', 1962, इलाहाबाद, 301
- 7 विमन चन्द्र वनाम एच सी मुकर्जी, राज्यपाल पश्चिमी बंगाल, 'ए आर आर', 1952, कलकत्ता, 803
- 8 विद्यासागर वनाम कृष्ण वल्लभ सहाय, 'ए आर आर', 1965, पटना, 321.
- 9 वही।
- 10 टेम्प्रेट्ट वनाम आन्ध्र प्रदेश लोकसेवा आयोग, 'ए आर आर' 1967, आन्ध्र प्रदेश, 362
- 11 अनुच्छेद 162
- 12 विमन चन्द्र वनाम एच सी मुकर्जी राज्यपाल पश्चिमी बंगाल 'ए आर आर', 1952 कलकत्ता, 801
- 13 वही।
- 14 'ए आर आर', 1953, मद्रास, 95
- 15 विमनचन्द्र वनाम एच सी मुकर्जी 'ए आर आर', 1952, कलकत्ता 801
- 16 विद्यासागर वनाम कृष्णवल्लभ सहाय, 'ए आर आर', 1965, पटना, 321
- 17 'स्टेट गवर्नर्स इन इण्डिया', 1966 पृष्ठ 42
- 18 'दि ट्रिब्यून', अ वाचा द्वावती, मार्च 10 1967
- 19 'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', जुलाई 5, 1968, पृष्ठ 9
- 20 'दि ट्रिब्यून', जनवरी 29, 1968, पृष्ठ 1
- 21 'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', मार्च 22, 1971, पृष्ठ 11
- 22 वही।
- 23 हरशरण वर्मा वनाम चन्द्रभानु गुप्त, 'ए आर आर', 1962, इलाहाबाद 301
- 24 वही।
- 25 वही।
- 26 वही।
- 27 अनुच्छेद 333
- 28 विमन चन्द्र वनाम एच सी मुकर्जी, राज्यपाल पश्चिमी बंगाल 'ए आर आर', 1952 कलकत्ता 1802
- 29 वही।
- 30 अनुच्छेद, 188
- 31 अनुच्छेद, 192 (2)
- 32 'दि ट्रिब्यून', नवम्बर 1, 1963
- 33 'सविमान सभा टिबेट्स', वॉल्यूम 8, पृष्ठ 862
- 34 डी० टी० बाम्, 'कमेन्टरी ऑन दि कॉन्स्टिट्यूशन ऑफ इण्डिया', पाचवां संस्करण, वॉल्यूम 2, पृष्ठ 577-78
- 35 आर सरोजामकर वनाम चुनाव आयोग, 'ए आर आर', 1968, मद्रास 235
- 36 मद्रास उच्च न्यायालय के निर्णय के अनुसार "सविमान क अनुच्छेद 191 (1) के अनुसार अनहत्ती के प्रश्न का निर्णय करने का अधिकार पूणतया राज्यपाल को दिया गया है और किसी भी न्यायालय को समादेश के आधार पर उसमें हस्तक्षेप का अधिकार नहीं है। इसके अनतिरिक्त

वर्तमान सदस्य को चुनाव आयोग द्वारा दी जाने वाली जांच पड़ताल में अपनी अनहता ने संबंधित स्पर्धाकरण देने का अधिकार है। जब यह अवसर देने के पश्चात् चुनाव आयोग अनहता ने संबंधित प्रश्न पर अपना मन राज्यपाल को दे देता है और इस मतानुसार जब राज्यपाल अपना निर्णय कर दे तो उसके पश्चात् इस आधार पर अपील नहीं हो सकती कि ठीक प्रकार ने स्थिति स्पष्ट करने के लिए उसे अवसर नहीं दिया गया। 'ए. आई. आर.', 1965, सर्वोच्च न्यायालय 961 तथा 'ए. आई. आर.', 1965, सर्वोच्च न्यायालय 1892 पर अमल किया गया।"

पी. सरोवासंकर बनाम चुनाव आयोग इण्डिया, 'ए. आई. आर.', 1968, मद्रास 235.

37. 'संविधान सभा डिबेट्स', वाल्यूम 8, पृष्ठ 862.

38. वही; पृष्ठ 866.

39. वही।

40. वही।

41. संविधान के (32वें) संशोधन बिल 1973 के अनुसार अनुच्छेद 103 तथा 192 के पश्चात् एक उपबन्ध (Proviso) जोड़ा जा रहा है जिसके अनुसार दल छोड़ने में संबंधित अनहताओं का निर्णय करने का अधिकार राष्ट्रपति तथा राज्यपाल को दिया जा रहा है। 'दि ट्रिब्यून', जून 22, 1973, पृष्ठ 4.

42. सैयद अब्दुल बनाम पश्चिमी बंगाल विधान-सभा, 'ए. आई. आर.', 1966, कलकत्ता 370.

43. धंकामा बनाम अध्यक्ष निर्वाचक-कोचीन विधान-सभा, 'ए. आई. आर.', 1952, तिरुवांचुर-कोचीन, 169.

44. वही।

विधानपालिका का सत्र बुलाने का अधिकार

अनुच्छेद 174 (1) के अनुसार "राज्यपाल समय-समय पर राज्य की विधान-पालिका का सत्र ऐसे समय और ऐसे स्थान पर बुलायेगा जिसे वह उचित समझता हो लेकिन एक सत्र की अंतिम बैठक और अगले सत्र की प्रथम बैठक के मध्य 3 महीने से अधिक समय नहीं होगा।" 12 लेकिन उपा दम का अर्थ यह है कि एक सत्र की अंतिम बैठक तथा अगले सत्र की प्रथम बैठक में कभी भी 3 महीने से अधिक समय नहीं हो सकता। यह ऐसा नहीं है क्योंकि कभी-कभी छ महीने के अन्दर सत्र बुलाना असम्भव हो सकता है जैसे उस समय जब राष्ट्रपति अनुच्छेद 356 के अनुसार विधान-सभा भंग या निलम्बित कर दे या अनुच्छेद 174 (2) (बी) के अधीन उसे भंग किये जान के पश्चात् वहाँ पर राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया हो। जैसा कि 1971 में पंजाब में हुआ था। 13 यदि विधान सभा को अनुच्छेद 174 (2) (बी) के अधीन भंग किया जाए और साधारण या कामचलाऊ सरकार पद पर हो 14 तो उस समय चुनाव छ महीने के अन्दर कराने होंगे ताकि पिछले सत्र की अंतिम बैठक और अगले सत्र की प्रथम बैठक के बीच छ महीने से अधिक समय न हो। यह इसलिए करना पड़ेगा क्योंकि विधान-सभा की बैठक बुलाए बिना बजट पास नहीं किया जा सकता, और जब तक बजट पास नहीं होता कामचलाऊ सरकार पद पर नहीं रह सकती। 15 जब उड़ीसा में 1961 में राज्यपाल ने अध्यादेश द्वारा बजट पास किया तो भारत सरकार के गृह मंत्रालय ने राज्यपाल को सूचित किया कि वह ऐसा नहीं कर सकते। चूँकि गृह मंत्रालय के मतानुसार अध्यादेश द्वारा बजट पास नहीं किया जा सकता, इस लिये यदि विधान-सभा अनुच्छेद 174 (2) (बी) के अधीन भंग की जाये और कामचलाऊ सरकार पद पर हो तो चुनाव छ महीने की अवधि में कराने पड़ेंगे ताकि विधान सभा का सत्र अनुच्छेद 174 (1) के अनुसार बुलाया जा सके और पिछले सत्र की अंतिम बैठक और अगले सत्र की प्रथम बैठक में छ महीने से अधिक समय न हो। यही कारण था कि चुनाव आयोग ने आंध्र, असम, हिमाचल प्रदेश, जम्मू तथा कश्मीर, महाराष्ट्र, राजस्थान तथा गोवा, दमण और दीव एवं दिल्ली को मार्च 1972 में होत आने चुनावों से पहले सत्र बुलाने को कहा ताकि भंग की गई विधान-सभा की अंतिम बैठक और नव-निर्वाचित विधान-सभा की प्रथम बैठक के बीच छ महीने से अधिक

समय न हो।¹⁵ इसीलिए हिमाचल प्रदेश में विधान-सभा को संग करने से पहले एक दिन का सत्र बुलाया गया था।¹⁶

अनुच्छेद 174 (2) में जो छः महीने की अवधि की चर्चा की गई है उसके बारे में एक और भी प्रश्न उठता है, और वह यह कि यदि विधान-सभा के पिछले सत्र की अन्तिम बैठक होने के पश्चात्, अनुच्छेद 356 के अधीन एक या दो महीने के लिए निलंबित करने के पश्चात् उसे बहाल कर दिया जाये तो क्या यह एक या दो महीने का समय जिस में विधान-सभा निलंबित रही थी, उस छः महीने की अवधि में शामिल किया जायेगा या नहीं? यह समस्या उत्तर प्रदेश में हमारे सामने पहली बार प्रस्तुत हुई। उत्तर प्रदेश विधान-सभा का सत्र 15 मई 1973, को हुआ था और इस का अगला सत्र 15 नवम्बर 1973, को होना था। उस समय के बीच कुछ महीने तक राष्ट्रपति शासन समाप्त कर दिया गया और हेमवती नन्दन बहुगुणा को मुख्यमंत्री नियुक्त कर दिया गया। लेकिन उन्होंने विधान-सभा का सत्र 15 नवम्बर को नहीं बुलाया। जब मधु निमये ने यह सवाल लोकसभा में उठाया तो विधि मंत्री एच० आर० गोखले ने उत्तर दिया कि छः महीने के समय में वह समय शामिल नहीं किया जायेगा जब विधान-सभा निलंबित थी।¹⁷ लेकिन इस विचार से सहमत होना कठिन है। क्योंकि उस समय जब विधान-सभा निलंबित रही हो, तो हम विधान-सभा का जो पांच वर्ष का कार्यकाल है उस में शामिल करते हैं तो फिर उसे इस छः महीने के समय में शामिल क्यों नहीं किया जायेगा यह बात समझ में नहीं आती। यदि विधान-सभा छः महीने से अधिक समय तक निलंबित रहे तो वह बात कुछ और है। यदि वह छः महीने से कम समय के लिए निलंबित रहे और बहाल होने के पश्चात् सत्र बुलाने का समय हो तो सत्र अवश्य ही बुलाया जाना चाहिए और ऐसा न करना संविधान का उल्लंघन है। यदि बहाल होने के पश्चात् इतना समय न हो कि उस तिथि तक सत्र बुलाया जा सके तो वह एक अन्य बात है। साधारणतया यह भी नहीं होना चाहिए क्योंकि जो व्यक्ति अनुच्छेद 356 के अधीन शक्तियों का प्रयोग करता है उसे उन शक्तियों का प्रयोग ऐसे ढंग से करना चाहिए कि उस से संविधान का उल्लंघन नहीं अपितु पालन हो। अर्थात् विधान-सभा को बहाल करते समय अगले सत्र की तिथि को ध्यान में रखना चाहिये और विधान-सभा को उस समय बहाल नहीं किया जाना चाहिये जब छः महीने समाप्त होने में इतना थोड़ा समय रह जाये कि उसके समाप्त होने से पहले सत्र बुलाया ही न जा सके।

विधान-सभा का सत्र बुलाने के सम्बन्ध में यह भी पूछा जा सकता है कि जहाँ पर द्विसदनात्मक विधान-पालिका है वहाँ पर दोनों सदनों का सत्र एक साथ बुलाया जाये या उन्हें निम्न-निम्न तिथियों को भी बुलाया जा सकता है? ऐसा लगता है कि राज्यपाल यदि चाहें तो उन का सत्र निम्न-निम्न तिथियों को बुला सकता है क्योंकि

अनुच्छेद 174 (1) के अनुसार वह उन का सत्र "समय-समय पर बुला सकता है और अनुच्छेद 175 (1) के अधीन वह "विधानपालिका के डिग्री भी सदन में या इकट्ठे दोनों सदनों के सामने भाषण दे सकता है।" इस के अतिरिक्त अनुच्छेद 213 (2) में यह स्पष्ट कहा गया है कि दोनों सदनों का भिन्न-भिन्न नियमों पर बुला सकता है।⁹ लेकिन इन अनुच्छेदों के होने लगे भी वास्तविकता यह नहीं है क्योंकि अनुच्छेद 176 (1) में यह कहा गया है कि जहां पर विधान-परिषद् है, वहां पर विधान-सभा के आम चुनाव के पश्चात् प्रथम सत्र में राज्यपाल दोनों सदनों की इकट्ठी बैठक में भाषण देगा। इस का अर्थ यह है कि चुनाव के पश्चात् प्रथम सत्र तथा प्रत्येक वर्ष का प्रथम सत्र इकट्ठा बुलाया जायेगा क्योंकि उभी स्थिति में वह दोनों सदनों में एक साथ भाषण दे सकेगा। लेकिन जहां तक इन सत्रों का छोट कर अन्य सत्रों का सम्बन्ध है बलकत्ता,⁹ उड़ीसा,¹⁰ तथा मैसूर¹¹ उच्च न्यायालयों के अनुसार राज्यपाल के अभिभाषण के बिना सत्र धारम्भ नहीं हो सकता, इसलिए राज्यपाल के पास दोनों सदनों का इकट्ठा सत्र बुलाने के अतिरिक्त और कोई दूसरा रास्ता नहीं है। क्योंकि जिन प्रान्तों में द्विगदनात्मक विधानपालिकाये हैं वहां पर विधानपालिका के दोनों सदनों के सामने पृथक् पृथक् अभिभाषण देने की संविधान में कोई व्यवस्था नहीं है।

मुख्यमन्त्री की सलाह पर सत्र बुलाना

साधारणतया राज्यपाल विधानपालिका का सत्र मुख्यमन्त्री की सलाह पर बुलाता है। लेकिन राज्यपाल उस समय क्या करे जब पश्चिमी बंगाल,¹² बिहार,¹³ हरियाणा,¹⁴ पंजाब,¹⁵ मध्यप्रदेश,¹⁶ तथा उत्तर प्रदेश¹⁷ की तरह के दल बदल हो जायें या भाषणी भगडों के कारण मिली-जुली सरकार में फूट पड़ जाए। यह या तो उस समय हो सकता है जब मिली-जुली सरकार में शामिल कोई दल सरकार को छोड़ दे जैसा कि 1970 में पंजाब में जनमना¹⁸ ने, जनवरी 1971 में उड़ीसा में जन-कांग्रेस ने और 1972 में उत्तर प्रदेश कांग्रेस¹⁹ ने किया। यह उस समय भी हो सकता है जब सरकार में शामिल कोई दल सरकार में तो अपना समर्थन वापस ले ले लेकिन उस दल के मन्त्री में त्यागपत्र देने से इन्कार कर दे जैसा कि उत्तर प्रदेश में कांग्रेस (सत्ताह्व) ने करण सिंह के साथ किया था।²⁰ उस समय राज्यपाल के सामने समस्या यह होती है कि वह क्या करे। क्या वह,

- (i) मुख्यमन्त्री को विधान-सभा का तुरन्त सत्र बुलाने के लिए कहे ताकि उस के बहुमत की परीक्षा की जा सके,
- (ii) कुछ समय के लिए इस प्रकार से दल छोड़ने की ओर कोई भी ध्यान न दे,
- (iii) मुख्यमन्त्री से त्यागपत्र देने के लिए कहे,
- (iv) मुख्यमन्त्री को उस की स्थिति दृढ़ बनाने के लिये समय देने के लिए विधान-सभा का सत्रावसान कर दे,

- (v) विधान-सभा को अनुच्छेद 174 (2) (बी) के अधीन भंग कर दे या अनुच्छेद 356 के अधीन उसे भंग करने की सिफारिश कर दे, ताकि दोबारा चुनाव हो सके। 1967 में पश्चिमी बंगाल में धर्मवीर²¹ ने और 1970 में डी० सी० पावते²² ने पंजाब में पहले वैकल्प को अपनाया था। न्यायाधीश मेहरसिंह ने अगस्त 1967 में जब हरियाणा के राज्यपाल का काम सम्भाले हुए थे,²³ तथा हरियाणा के ही राज्यपाल वीरेन्द्रनारायण चन्द्रवर्ती ने नवम्बर 1967²⁴ में तथा उम के पश्चात् दिसम्बर 1968²⁵ में बिहार में, सितम्बर 1967 में अनन्यास्थानम अय्यंगर²⁶ ने तथा उमके पश्चात् उनके उत्तराधिकारी डी० के० वन्ना ने भी जुलाई 1971 में ऐसा ही किया।²⁷ उत्तर प्रदेश के राज्यपाल बी० गोपाला रेड्डी ने 1969 में जब चन्द्रभानु गुप्त मुख्यमंत्री थे तो दूसरा रास्ता अपनाया²⁸ था, लेकिन 1970 में जब चरण सिंह मुख्यमंत्री पद पर आसीन थे तब तीसरा वैकल्प अपनाया।²⁹ मध्यप्रदेश के राज्यपाल के० सी० रेड्डी ने जुलाई 1967³⁰ में, तथा जम्मू व काश्मीर के राज्यपाल भगवान सहाय ने मार्च 1970³¹ में चौथे वैकल्प को अपनाया, अर्थात् विधान-सभा का सत्रावसान कर दिया। पंजाब में डी० सी० पावते ने जून³² 1971 में, उड़ीसा में बी० डी० जेट्टी ने मार्च 1973³³ में अन्तिम वैकल्प अपनाया। इस से यह सिद्ध होता है कि जब भी शासक दल से या मिली जुली सरकार से दल बदल हुए, भिन्न-भिन्न राज्यपालों ने भिन्न-भिन्न राज्यों में, और कई बार तो उसी राज्यपाल ने उसी राज्य में भिन्न-भिन्न वैकल्प अपनाए जो न केवल असंगत ही थे बल्कि परस्पर विरोधी भी थे।³⁴ जहाँ पर पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल विधान-सभा का सत्र एक निश्चित तिथि से पहले चाहते थे पंजाब के राज्यपाल उस तिथि के लिए झगड़ा करने को तैयार नहीं थे। हरियाणा के राज्यपाल ने दल बदल को नजरअंदाज किया, उत्तर प्रदेश के राज्यपाल बी० गोपाला रेड्डी ने दल बदल की ओर उस समय कोई ध्यान नहीं दिया जब चन्द्रभानु गुप्त मुख्यमंत्री थे। लेकिन जब चरण सिंह मुख्यमंत्री थे तब वे उन के बारे में बहुत ही सावधान थे। मध्यप्रदेश तथा जम्मू व काश्मीर के राज्यपालों ने तो मुख्यमंत्री की सहायता करने के लिए वजट सत्र का भी सत्रावसान कर दिया था।

क्या राज्यपाल को दल बदलने की ओर ध्यान देना चाहिए, या नहीं इस संबंध में विधि मंत्रालय का यह विचार है कि "सरकार तथा विपक्ष का शक्ति परीक्षण केवल विधान-सभा में ही हो सकता है इस लिए राज्यपाल को विपक्ष द्वारा परेश के माध्यम से किये गए उन की शक्ति के दिवाड़े की ओर कोई ध्यान नहीं देना चाहिए।"³⁵ के० मन्थानम् का भी यही विचार है कि "राज्यपाल को दोनों की संख्या में जो

दिन-प्रतिदिन परिवर्तन होता है, उस की तरफ ध्यान नहीं देना चाहिये। जब राज्यपाल एक बार मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति कर देता है तो फिर उस के पश्चात् यह कार्य विधान-सभा का है कि वह यह निर्णय करे कि विधान-सभा में उस का कि बहुमत है या नहीं। जब तब अविश्वास के प्रस्ताव या बजट को रद्द करके विधान-सभा मन्त्रिमण्डल को अपदस्थ नहीं कर देती तब तक प्रथा या कानून अस्पष्टसम्बन्ध मन्त्रिमण्डल को भी पद पर रहने से नहीं रोकता।³⁶ लेकिन गृह मन्त्रालय का इस सम्बन्ध में दृष्टिकोण भिन्न है। इन के अनुसार "राज्यपाल का यह कर्तव्य है कि वह यह हमेशा देखे कि मुख्यमन्त्री का विधान-सभा में बहुमत है या नहीं। यदि किसी समय इस बारे में सन्देह हो तो उसे इस ओर ध्यान देना चाहिये।"³⁷

पश्चिमी बंगाल के मुख्यमन्त्री के बरखास्त किये जाने के पश्चात् इस दृष्टिकोण का समर्थन करते हुये यशवन्तराव चव्हाण ने कहा कि कार्यपालिका और विधानपालिका का एक बहुत ही नाजूक सन्तुलन होता है और राज्यपाल का यह कर्तव्य है कि वह यह देखे कि कार्यपालिका विधानपालिका के प्रति सामूहिक रूप में उत्तरदायी रहे। रैफ्री के रूप में उस का यह कर्तव्य है कि वह नायपालिका को विधानपालिका के समक्ष जा कर शक्ति परीक्षण के लिए वहे।³⁸ उस समय मारारजी देसाई ने इस दृष्टिकोण का और भी घड़-चढ़ कर समर्थन किया और कहा कि राज्यपाल उस मुख्यमन्त्री को डेढ़ महीने तक पद पर कंसे रहने दे सकता था जिस का विधान-सभा में बहुमत नहीं रहा? यदि वे ऐसा करते तो वे राज्यपाल रहने योग्य नहीं थे, और यह मुख्यमन्त्री के हाथों सविधान की हत्या होती।³⁹ यदि वास्तविक स्थिति यह है तो उन राज्यपालों को पद से तुरन्त हटा दिया जाना चाहिये था जिन्होंने चार महीने या उससे भी अधिक समय तक मुख्यमन्त्री को उस का बहुमत न होते हुये पद पर रहने दिया। बिहार में अनन्यास्यान्तम अय्यंगर ने और उत्तर प्रदेश में वी० गोपाला रेड्डी ने ऐसा किया था। कांग्रेस का विभाजन होने के पश्चात् चन्द्रभानु गुप्त का विधान-सभा में बहुमत नहीं था लेकिन फिर भी उन्हें चार महीने से अधिक समय तक मुख्यमन्त्री बना रहने दिया गया।

इस सम्बन्ध में यह चर्चा भी आवश्यक है कि यदि दल बदल की ओर राज्यपाल ध्यान न दें तो विपक्ष राष्ट्रपति को याचिका देने के अतिरिक्त कुछ भी नहीं कर सकता। राज्यपाल को मनमाने ढंग से कार्य करने से रोकने के लिए और मुख्यमन्त्री को विधान-सभा में शक्ति परीक्षण से भागने से रोकने के लिए नायपई ने लोकसभा में यह विधेयक पेश किया कि "यदि विधान-सभा या मसद के 50% से अधिक सदस्य लिखित रूप से सत्र बुलाने की माग करें तो विधान सभा तथा लोकसभा के अध्यक्षों का यह कर्तव्य होगा कि वे 15 दिन के अन्दर अन्दर सत्र बुलाए।"⁴⁰ इस प्रकार के मसौदा की सविधान में आवश्यकता है। सीताराम जगपुरिया ने भी इसी प्रकार का विधेयक राज्य-सभा में पेश किया था।⁴¹ अध्यक्षा के सम्मेलन ने भी लगभग इसी प्रकार की सिफारिश की थी।⁴²

मुख्यमंत्री के परामर्श के बिना सत्र बुलाना

इस में कोई सन्देह नहीं कि प्रतिद्वन्द्वी दलों के शक्ति परीक्षण के लिए विधान-सभा का मंच उचित स्थान है और 8 अप्रैल 1968, को अध्यक्षों का जो सम्मेलन हुआ था उस की भी यही सिफारिश थी।⁴⁴ राज्यपालों की समिति ने भी लगभग यही सिफारिश करते हुये कहा कि "मन्त्रिमण्डल में विश्वास का निर्णय साधारणतया विधान-सभा के मतदान द्वारा होना चाहिए।"⁴⁴ जब दल बदल के कारण या मिली जुली सरकार में कुछ दलों द्वारा समर्थन वापस लिए जाने के कारण मुख्यमंत्री का विधान-सभा में बहुमत सन्देहजनक हो जाये और यदि मुख्यमंत्री स्वयं राज्यपाल को सत्र बुलाने का परामर्श दे दे या त्यागपत्र दे दे, जैसा कि उड़ीसा में उत्कल कांग्रेस द्वारा समर्थन वापस लिए जाने के पश्चात् विश्वनाथ दाम ने किया था,⁴⁶ तब कोई समस्या उत्पन्न नहीं होती। यदि राज्यपाल के कहने पर मुख्यमंत्री विधान-सभा का सत्र बुलाने के लिए तैयार हो जाए तब भी कोई पेचीदगी उत्पन्न नहीं होती जैसा कि 1971 में पंजाब के मुख्यमंत्री प्रकाश सिंह बादल ने किया था। समस्या उस समय पड़ी होती है जब अनुच्छेद 174 (1) का लाभ उठा कर, जिस में यह व्यवस्था की गई है कि दो सत्रों के बीच छः महीने से अधिक समय नहीं होगा, मुख्यमंत्री विधान-सभा में सन्देहजनक बहुमत होते हुए राज्यपाल द्वारा बार-बार परामर्श दिये जाने पर भी विधान-सभा का सत्र बुलाने से इंकार कर दे जैसा कि पश्चिमी बंगाल के मुख्यमंत्री अजय मुखर्जी ने 1967 में किया था।⁴⁶ उस समय यह प्रश्न पैदा होगा कि क्या राज्यपाल मुख्यमंत्री के परामर्श के बिना सत्र बुला सकता है या नहीं? इस प्रश्न पर प्रसिद्ध विधिवेत्ताओं, राजनीतिज्ञों, संसद तथा विधान-सभा सदस्यों, गृह मंत्रालय तथा विधि मंत्रालय और राज्यपालों ने भिन्न-भिन्न मत प्रकट किये हैं। विधि मंत्रालय का यह विचार है कि मुख्यमंत्री का बहुमत जानने के लिए मुख्यमंत्री के परामर्श के बिना राज्यपाल विधान-सभा का सत्र नहीं बुला सकता।⁴⁷ नवम्बर 1967, में हुये राज्यपाल-सम्मेलन में भी कई राज्यपालों ने यही विचार प्रकट किया था।⁴⁸ जब चन्द्रभानु गुप्त का विधान-सभा में बहुमत नहीं रहा था तो उस समय विपक्ष की सत्र बुलाने की मांग को रद्द करते समय उत्तर प्रदेश के राज्यपाल बी० गोपाला रेड्डी ने कहा कि "विधान-सभा का सत्र न बुलाने के लिए अनेक दलों के व्यक्ति उन की आलोचना कर रहे हैं लेकिन वे केवल सविधान के अनुसार कार्य कर रहे हैं। गुप्त मन्त्रिमण्डल का विधान-सभा में बहुमत है या नहीं, इस प्रश्न का निर्णय मदन के मंच पर ही किया जा सकता है। उन्होंने यह भी कहा कि राज्यपाल जनता के प्रतिनिधियों की शक्तियों को कम नहीं कर सकता।"⁴⁹

लोकसभा के भूतपूर्व अध्यक्ष संजीवा रेड्डी ने इन दृष्टिकोण का समर्थन करते हुए कहा कि "संविधान द्वारा सत्र की निधि निश्चित करने का अधिकार तो मुख्यमंत्री को दिया गया है। मुख्यमंत्री का यह पूर्ण अधिकार है। राज्यपाल किसी अन्य निधि के बारे में सुझाव तो दे सकता है परन्तु इस सम्बन्ध में निर्णय करने का अन्तिम अधिकार तो मुख्यमंत्री का है।"⁵⁰

राज्यपाल की इस सम्बन्ध में जो शक्तियाँ हैं, उन के बारे में सारे देश में वादविवाद हुआ है, इस लिये यह आवश्यक है कि इस प्रश्न पर निष्पक्ष तथा विस्तृत रूप में सोचा जाये। इस उद्देश्य के लिए संविधान के अनुच्छेद 174 (1) का, संविधान सभा में दी गई पृष्ठभूमि के साथ सावधानी से अध्ययन करना पड़ेगा। इस अनुच्छेद के अनुसार राज्यपाल प्रत्येक सदन को समय समय पर किसी ऐसे स्थान पर बुला सकता है जिसे वह उचित मग के लेकिन पिछले सत्र की अन्तिम बैठक और अगले सत्र की प्रथम बैठक के बीच छ पत्रों में अधिक समय नहीं होगा। यह अनुच्छेद 85 (1) की नज़र है जिस में राष्ट्रपति को सदन का सत्र बुलाने का अधिकार दिया गया है। इसलिये इस सम्बन्ध में राज्यपाल के वही अधिकार हैं जो राष्ट्रपति के हैं।

यदि संविधान सभा में हुए वादविवाद का ध्यानपूर्वक अध्ययन किया जाए तो उस में यह प्रतीत होगा कि सदन का सत्र बुलाना राष्ट्रपति का कर्त्तव्य है और इस सदन में प्रधानमन्त्री का अधिकार कम है। संविधान सभा में कुछ सदस्यों ने यह सदेह प्रकट किया था कि यदि प्रधानमन्त्री के कहने पर भी राष्ट्रपति सत्र न बुलाए तो फिर क्या होगा। इसलिए प्रो० के० टी० शाह संविधान में यह व्यवस्था करना चाहते थे कि "यदि किसी समय राष्ट्रपति तीन महीने तक संविधान के अनुसार सत्र न बुलायें तो सदन के दोनों सदन के अध्यक्ष सत्र बुलायेंगे।"⁵¹ उस संशोधन का विरोध करते हुए बी० आर० अम्बेडकर ने कहा कि "यदि राष्ट्रपति अपने कर्त्तव्य का पालन करने से इन्कार कर दे तो वह संविधान का उल्लंघन होगा और उसके लिए हम उन पर अभियोग चला कर उन्हें पर से हटा सकते हैं।"⁵² अम्बेडकर के उत्तर में सिद्ध होता है कि सदन तथा विधानपालिकाओं का सत्र बुलाना राष्ट्रपति तथा राज्यपालों का कर्त्तव्य है। माधारणतया राज्यपाल विधान-सभा का सत्र मुख्यमन्त्री के परामर्श पर बुलाते हैं, क्योंकि उस का विधान-सभा में बहुमत हो। लेकिन जब विधान-सभा में मुख्यमन्त्री का बहुमत सन्देहजनक हो और मुख्यमन्त्री विधान-सभा का सत्र बुलाने के लिए तैयार न हों तो राज्यपाल को मुख्यमन्त्री के परामर्श के बिना भी सत्र बुलाने का अधिकार है। के० गम्हानम,⁵³ एल० एम० सिंहवी,⁵⁴ प्रशासनिक सुधार आयोग⁵⁵ तथा सी० के० दफ्तरी⁵⁶ का भी यही विचार है।

इसलिये इस विचार का स्वीकार करना कठिन है कि मुख्यमन्त्री के परामर्श के बिना सत्र बुलाया ही नहीं जा सकता। हमारे भूतपूर्व उपराष्ट्रपति जी० एस० पाठन ने, जब वे मैसूर के राज्यपाल थे कहा था कि मुख्यमन्त्री की सिफारिश के बिना भी राज्यपाल सत्र बुला सकता है।⁵⁷

यह एक महत्वपूर्ण घटना है कि पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल धर्मवीर ने मणिग्रामडल को उस समय बरखास्त कर दिया था जब उसने उनके विधान-सभा के सत्र बुलाने के सुभाव को नहीं माना था। लेकिन यह अधिक बेहतर होता कि वे मणिग्रामडल को बरखास्त करने के स्थान पर स्वयं विधान-सभा का सत्र बुलाते क्योंकि संविधान के अनुच्छेद 174 (1) द्वारा स्पष्टतया यह अधिकार राज्यपाल को

दिया गया है और इस तर्क का कोई आधार नहीं कि राज्यपाल को ऐसा केवल मन्त्रिमण्डल के कहने पर इसलिए करना चाहिये क्योंकि वह सत्र की कार्यसूची तैयार करता है।¹⁵⁸ विपक्ष द्वारा दिया गया अविश्वास के प्रस्ताव का नोटिस भी तो कार्यवाही का विषय हो सकता है।

राष्ट्रपति तथा राज्यपालों को संविधान द्वारा कुछ शक्तियां दी गई हैं। वे उन शक्तियों को किसी अन्य व्यक्ति को नहीं दे सकते। टी० टी० वसु ने कहा है कि “अनुच्छेद 53 (1) द्वारा सारी कार्यकारी शक्तियां राष्ट्रपति को दी गई हैं। फिर भी अनुच्छेद 53 (1) और अनुच्छेद 123, 124, 217, 268, 279, 309, 310, 311 (2) (सी) 338, 340, 344, 356, 360 द्वारा जो शक्तियां दी गई हैं उन में अन्तर है, क्योंकि ये शक्तियां विशेष रूप से राष्ट्रपति को दी गई हैं और सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के अनुसार राष्ट्रपति इन शक्तियों को किसी अन्य व्यक्ति को नहीं दे सकता। वह स्वयं उन का प्रयोग करेगा।”¹⁵⁹

चूँकि अनुच्छेद 85 (1) भी उसी श्रेणी का अनुच्छेद है जिस के अधीन राष्ट्रपति संसद का सत्र बुलाता है और अनुच्छेद 174 (1) इस की प्रतिलिपी है। इसलिए हम यह कहते हैं कि इस शक्ति का प्रयोग राज्यपाल कम से कम कुछ विशेष अवसरों पर तो अवश्य ही स्वतंत्र रूप से कर सकता है। इस दृष्टिकोण की पुष्टि इस बात ने भी होती है कि यह शक्ति संविधान के उसी अनुच्छेद द्वारा दी गई है जिस द्वारा सत्रावसान तथा विधान-सभा भंग करने की शक्ति दी गई है। विधान-सभा को भंग करने की शक्ति के बारे में विधि मंत्रालय तथा गृह मंत्रालय दोनों ही यह मानते हैं कि यह राज्यपाल की विवेकीय शक्ति है।¹⁶⁰ सत्रावसान के सम्बन्ध में सर्वोच्च न्यायालय ने निर्णय किया कि अनुच्छेद 174 (2) जो राज्यपाल को सत्रावसान की शक्ति देता है उस पर कोई प्रतिबन्ध नहीं है।¹⁶¹ मैमूर उच्च न्यायालय के अनुसार “विधान-सभा के सत्रावसान की शक्ति पूर्णतः राज्यपाल को दी गई है और राज्यपाल को ही सत्र बुलाने की शक्ति दी गई है।”¹⁶²

इसलिए गृह मन्त्रालय या विधि मन्त्रालय के विचार को मानना बड़ा कठिन है, विशेषकर इसलिए क्योंकि ये दोनों मन्त्रालय इस अनुच्छेद की भिन्न-भिन्न समय पर भिन्न-भिन्न व्याख्या देते रहे हैं।

उदाहरणतया, जब मध्यप्रदेश में द्वारिका प्रसाद मिश्र की सिफारिश पर सत्रावसान किया गया तो उस समय गृह-मंत्री ने कहा कि “एक पराजित मन्त्री को भी विधान-सभा भंग करवाने का अधिकार है और राज्यपाल उस की सिफारिश मानने के लिए बाध्य है।”¹⁶³ पत्रकारों से बात करते समय प्रधानमन्त्री श्रीमती इन्दिरा गांधी ने भी कहा कि “चाहे मुख्यमन्त्री का विधान-सभा में बहुमत हो या न हो, मुख्यमन्त्री की सिफारिश पर विधान-सभा भंग करना राज्यपाल का संवैधानिक कर्तव्य है।”¹⁶⁴ लेकिन जब पंजाब के मुख्यमन्त्री गुरनाम सिंह ने त्यागपत्र दिया और विधान-सभा भंग करने की सिफारिश¹⁶⁵ की तो राज्यपाल ने सिफारिश मानने से इन्कार कर दिया।¹⁶⁶

यह आश्चर्यजनक घटना है कि इस चार केन्द्राय सरकार के विधाय विधेयता ने यह सलाह दी कि राज्यपाल विधान सभा भग कर्न की सलाह मानने के लिए बाध्य नहीं है।¹⁶⁷ इस से कम से कम एक बात ना अवश्य ही स्पष्ट हो जाना है कि विधि मंत्रालय या गृह मंत्रालय जो सलाह देते हैं वह बहुत निष्पक्ष नहीं होती और कभी भी गृह मंत्रालय यह कह सकता है कि राज्यपाल का स्वयं सत्र बुरान के अधिकार हैं।

अन्त में यह कहा जा सकता है कि गृह मंत्रालय, विधि मंत्रालय एवं अन्य राज-नैतिक दलों के नेताओं तथा राज्यपालों ने इस सम्बन्ध में विराधी विचार प्रकट किये हैं और यह स्थिति उस समय तक स्पष्ट नहीं होगी जब तक इस विषय पर सर्वोच्च न्यायालय की सलाह नहीं ले ली जाती। नवम्बर 1967 में पश्चिमी बंगाल के मुख्य-मंत्री ने केन्द्रीय सरकार को यह परामर्श दिया था। इस सम्बन्ध में स्थिति उस समय भी स्पष्ट हो सकती है जब कोई राज्यपाल अपने विवेक का प्रयोग करके विधान-सभा का सत्र बुलाये¹⁶⁸ और उसे न्यायालय में चुनौती दी जाये। लेकिन कोई राज्यपाल ऐसा करे तो उस पर सविधान की भावना (Spirit) के उल्लंघन का दोष लगाया जा सकता है। उन लोगों की मनुष्यता के लिए सर्वोच्च न्यायालय के निम्नलिखित निर्णय को उद्धृत किया जा सकता है

सविधान की भावना ने आचार पर दिया हुआ तर्क बहुत अच्छा लगता है क्योंकि यह बहुत ही सत्तिशाली ढंग से जलवात का अपील करता है, लेकिन न्यायालय सविधान की भावना सविधान की भाषा से निकालते हैं, जिसे सविधान की स्प्रिट कहते हैं। यदि सविधान की भाषा उस दृष्टि-कोण का समर्थन नहीं करती तो उस पर नहीं चला जा सकता।¹⁶⁹

सर्वोच्च न्यायालय द्वारा इस प्रकार से सविधान की व्याख्या किये जाने के कारण 'पश्चिमी बंगाल इन्फ्रान्टि कम्पनी लिमिटेड' बनाम बिहार राज्य (1955), में जिस में डा० अम्बेडकर एक पक्ष के वकील थे, उसने सर्वोच्च न्यायालय के सामने कुछ अनुच्छेदों का अर्थ बनलान का प्रयास किया। लेकिन सर्वोच्च न्यायालय ने जहाँ पर सविधान के अनुच्छेदों की भाषा स्पष्ट है, वहाँ अन्य खोजों से सहायता लेने से इन्कार कर दिया।¹⁷⁰

संदर्भ

1. उत्तर प्रदेश में विधानपालिका का सत्र 15 मई, 1973 को पुनः रखा था और अनुच्छेद 154 के अनुसार अगला सत्र 15 नवम्बर 1973 को होना था, लेकिन कमलागति विपाटी के ध्यापन के परिणामस्वरूप 13 जून 1973, को राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया तथा विधान-सभा को निरन्तरित कर दिया गया। राष्ट्रपति शासन 7 नवंबर 1973 तक लागू रहा और 8 नवम्बर 1973 को हेमन्तीनन्दन बहुगुणा को मुख्यमंत्री बनाया गया, लेकिन फिर भी विधानपालिका का सत्र 15 नवम्बर को नहीं बुलाया गया। जब वह प्रश्न लोकसभा में उठाया गया तो विधि मंत्री गोयले ने कहा कि छ महीने की अवधि में वह समय शायद नहीं किया

जाता जब विधान-सभा निलम्बित थी।

‘दि हिन्दुस्तान टाइम्स’, दिसम्बर 13, 1973, पृष्ठ 4.

2. पंजाब के राज्यपाल श्री टी० सी० पावते ने तत्कालीन मुख्यमंत्री प्रकाशसिंह बादल के कहने पर 13 जून, 1971 को विधान-सभा को भंग कर दिया था और उसके पश्चात् उसने यह सिफारिश की कि पंजाब में राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया जाए। उसकी सिफारिश पर 15 जून, 1971 को राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया था। ‘दि ट्रिब्यून’, जून 16, 1971.
3. (क) 21 जनवरी, 1972 को विधान-सभा भंग करने के पश्चात् हरियाणा के राज्यपाल धीरेन्द्रनारायण चक्रवर्ती ने कहा कि “वर्तमान मुख्यमंत्री तथा मन्त्रिमण्डल पद पर रहेगा। इसे कामचलाऊ सरकार के नाम से सम्बोधित करना ठीक नहीं होगा। संविधान में कामचलाऊ सरकार की कोई व्याख्या नहीं है। सधारणतया हम इस नाम से उस सरकार को सम्बोधित करने हैं जो त्यागपत्र देने के पश्चात् अन्य प्रबन्ध किए जाने तक काम चलाती रहे। जहाँ तक वर्तमान सरकार का सम्बन्ध है किसी भी मन्त्री ने त्यागपत्र नहीं दिया था।”
‘दि ट्रिब्यून’, जनवरी 1, 1972, पृष्ठ 1.
(ख) तमिलनाडु में भी मन्त्रिमण्डल ने त्यागपत्र दिये बिना, 4 जनवरी 1971 को विधान-सभा भंग करा दी थी।
‘दि स्टेट्समैन’, जनवरी 5, 1971, पृष्ठ 1.
(ग) केरल में अच्युत मेनन ने अपना त्यागपत्र दिये बिना 25 जून, 1970 को विधान-सभा भंग करवाई थी। मन्त्रिमण्डल 4 अगस्त, 1970 तक पद पर रहा और फिर राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया।
‘दि ट्रिब्यून’, 26 जून, 1970, पृष्ठ 1.
4. पश्चिमी बंगाल में अजय मुकर्जी ने 25 जून, 1971, को अपना त्यागपत्र दिये बिना विधान-सभा भंग करवाई थी। लेकिन बजट सत्र 26 जून 1971, को आरम्भ होना था, इसलिए बजट पास नहीं हुआ था। अतः उन्हें 27 जून, 1971, को अपने मन्त्रिमण्डल का त्यागपत्र देना पड़ा।
‘टाइम्स ऑफ इण्डिया’, जून 28, 1971, पृष्ठ 1.
5. ‘दि स्टेट्समैन’, जनवरी 19, 1972, पृष्ठ 1.
6. ‘दि ट्रिब्यून’, मार्च 8, 1972, पृष्ठ 3.
7. ‘दि हिन्दुस्तान टाइम्स’, दिसम्बर 13, 1973 पृष्ठ 4.
8. इस अनुच्छेद में कहा गया है कि “जिस विधानपालिका में विधानपरिषद् है वहाँ पर यदि दोनों सदनों को भिन्न-भिन्न तिथियों को बुलाया जाये तो यह: महीने की अवधि, उस समय से गिनी जायेगी जिस तिथि को उस सदन की बैठक समाप्त हुई हो, जिसकी बैठक बाद में हुई थी।”
9. सैयद अब्दुल, वनान पश्चिमी बंगाल विधान-सभा, ‘ए. आर्ट. आर.’, 1956, कलकत्ता, 369.
10. सयांकार, वनान उड़ीसा विधान-सभा, ‘ए. आर्ट. आर.’, 1952, उड़ीसा, 234.
11. एच. बीरासदपा, वनान मैसूर राज्य, ‘ए. आर्ट. आर.’, 1971, मैसूर, 201.
12. 2 नवम्बर, 1967 को जब संयुक्त मोर्चे के 17 सदस्यों ने पी. सी. घोष के नेतृत्व में, संविद को छोड़ दिया तो उस समय अजय मुकर्जी की सरकार की संख्या विधान-सभा में 136 रह गई थी, जबकि वहाँ विधान-सभा के सदस्यों की कुल संख्या 280 थी। ‘पेंड्रिग्रट’, नवम्बर 23, 1967, पृष्ठ 4.

- 13 बिन्देश्वरी प्रसाद ने जो महात्मा प्रसाद मिन्हा के मन्त्रिमण्डल में एक वरिष्ठ मन्त्री थे, मन्त्रिमण्डल से त्यागपत्र दे दिया और एक नय दल की स्थापना की जिसका नाम सोशलि दल रखा। उस दल में 20-30 तक सदस्य थे और कांग्रेस के समर्थन के कारण उनके समर्थकों की संख्या 310 सदस्यों वाले सदन में 185 हो गई थी। 'दि स्टेट्समैन', अगस्त 29, 1967, पृष्ठ 1
- 14 (क) जब देवीलाल ने अपने छह समर्थकों के साथ मयुक्त मोर्चा छोड़ा तो उस समय राव दोरेन्द्र सिंह की सरकार का विधान-सभा में बहुमत नहीं रहा था। 'पेड्रिगट', अगस्त 8, 1967, पृष्ठ 1
(ख) जब भगवन् दयाल शर्मा ने अपने 13 समर्थकों के साथ कांग्रेस को छोड़ा तो उस समय कांग्रेस दल की सरकार, जिसका नेतृत्व बमोलाल कर रहे थे, 81 सदस्यों वाले सदन में 35 रह गई थी। 'पेड्रिगट', दिसंबर 10, 1969, पृष्ठ 1
- 15 जब शिवा मन्त्री लच्छमनसिंह गिल ने अपने 16 समर्थकों के साथ अकाली दल छोड़ा तो उस समय 104 सदस्यों वाले सदन में मयुक्त मोर्चे की संख्या 57 से घट कर 41 रह गई थी। 'दि स्टेट्समैन', नवम्बर 23, 1967, पृष्ठ 1,
- 16 जब गोविन्द नारायण सिंह ने अपने 37 समर्थकों के साथ कांग्रेस को छोड़ा तो डारिकाप्रसाद की सरकार का विधान-सभा में बहुमत नहीं रहा। 'दि स्टेट्समैन', जुलाई 21, 1967, पृष्ठ 1
17. जब 1968 में कांग्रेस का विधानन हुआ तो उस समय काही बड़ी संख्या में कांग्रेस के कुछ सदस्यों ने चम्प्रभान गुप्त के विरुद्ध बग़ावत कर दी, जिसके परिणामस्वरूप विधान-सभा में उनके मन्त्रिमण्डल का बहुमत नहीं रहा।
- 18 पंजाब में अकाली और जनमध की मित्री-जुली सरकार थी, लेकिन 30 जून 1970, को जनमध ने मन्त्रिमण्डल से अपना समर्थन वापस ले लिया जिसके परिणामस्वरूप मन्त्रिमण्डल का विधान सभा में बहुमत नहीं रहा।
- 19 'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', जून 10, 1972, पृष्ठ 1
- 20 वही, अक्टूबर 3, 1970, पृष्ठ 1
21. जब 2 नवम्बर, 1967 को पी० सी० घोष के नेतृत्व में 17 विधायकों ने मयुक्त मोर्चे को छोड़ा तो राज्यपाल ने मुख्यमन्त्री से विधान-सभा का सत्र बुलाने के लिए कहा (दि स्टेट्समैन', नवम्बर 7, 1967, पृष्ठ 1)। पहले तो मुख्यमन्त्री सत्र बुलाने के लिए तैयार नहीं थे लेकिन जब राज्यपाल ने उन्हें दोबारा कहा तो वे 18 दिसंबर 1967, को सत्र बुलाने के लिये तैयार हो गये (दि हिन्दुस्तान टाइम्स, नवम्बर 11, 1967)। लेकिन राज्यपाल ने यह निश्चय किया कि सत्र 30 नवम्बर 1967, से पहले बुलाया जाना चाहिये (दि टाइम्स ऑफ इण्डिया नवम्बर 17, 1967, पृष्ठ 1)। जब मुख्यमन्त्री ने ऐसा करने से इन्कार कर दिया तो राज्यपाल ने अजय मुकर्जी सरकार को बरखास्त करके पी० सी० घोष को 21 नवम्बर 1967, को मुख्यमन्त्री नियुक्त कर दिया (दि स्टेट्समैन, नवम्बर 22, 1967, पृष्ठ 1)।
- 22 1970 में पंजाब में अकाली दल और जनमध की मित्री-जुली सरकार थी। 30 जून 1970 को जनमध ने मन्त्रिमण्डल से अपना समर्थन वापस ले लिया और 3 अकाली सदस्य भी गुरनाम सिंह के साथ जा मिले। इस प्रकार 104 सदस्यों वाले सदन में प्रकाश सिंह बादल के समर्थकों की संख्या 54 से घट कर 51 रह गई। उस समय राज्यपाल ने प्रकाशसिंह बादल

अधीन, विधान-सभा को भंग कर दिया (दि टाइम्स ऑफ इण्डिया 14 जून 1971)।
उमके पश्चात् 15 जून 1971 को राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया। (दि ट्रिब्यून, जून 16,
1971, पृष्ठ 12)

- 33 जून 20 कांग्रेसी विधायक, कांग्रेस छोड़ कर प्रगति विधायक दल में शामिल हो गये तो उस
समय नन्दिनी सत्यदी सरकार का विधान सभा में बहुमत समाप्त हो गया था। उस समय
विधान-सभा का सत्र हो रहा था और राज्यपाल ने मुख्यमन्त्री के परामर्श पर मार्च 1, 1973
को सत्रावसान कर लिया (दि स्टेट्समैन, मार्च 2, 1973)। उमके पश्चात् 3 मार्च 1973 को
उसने विधान-सभा भंग करा दी। 'दि ट्रिब्यून', मार्च 4, 1973, पृष्ठ 1
- 34 उत्तर प्रदेश के राज्यपाल गोपाला रंढा ने ऐसा किया था।
- 35 'दि टाइम्स ऑफ इण्डिया', नवंबर 12, 1967, पृष्ठ 1
- 36 'दि स्टेट्समैन', नवंबर 11, 1967, पृष्ठ 8
- 37 'दि टाइम्स ऑफ इण्डिया', नवंबर 17, 1967, पृष्ठ 1.
- 38 'लोकसभा डिबेट्स', चौथी श्रृंखला, बाल्यूम 10, नंबर 11-15, दिसम्बर 4 1967
कॉलम 4556
- 39 वही, बाल्यूम 9, नंबर 6-10, नवंबर 23, 1967, कॉलम 2330
- 40 वही, बाल्यूम 45, नंबर 1-10, नवंबर 19, 1970, कॉलम 390
- 41 'दि ट्रिब्यून' मार्च 13, 1969 पृष्ठ 5
- 42 यदि विधान सभा के सदस्यों का बहुमत मुख्यमन्त्री को नियुक्त कर यह कहे कि उसका उसमें
विश्वास नहीं रहा तो मुख्यमन्त्री को एक सप्ताह के अन्दर विधान सभा का सत्र बुलाने का निर्णय
करना चाहिये और उस सत्र में राज्यपाल को परामर्श देना चाहिये।
'दि स्टेट्समैन', दिसंबर 12, 1969, पृष्ठ 9
- 43 "मुख्यमन्त्री का विधान सभा में बहुमत है या नहीं इस प्रश्न का निर्णय हमेशा विधान-सभा
मंच पर किया जायेगा।"
लोक-सभा डिबेट्स, चौथी श्रृंखला, बाल्यूम 23, नंबर 21-25, कॉलम 225, दिसम्बर
10, 1968
- 44 'जरनल ऑफ सोसाइटी फार स्टडी ऑफ स्टेट गवर्नमेंट्स', बाल्यूम 5, जनवरी-मार्च 1972,
पृष्ठ 65 66
- 45 'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', जून 10, 1972, पृष्ठ 1
- 46 'दि टाइम्स ऑफ इण्डिया', नवम्बर 16, 1967, पृष्ठ 1
- 47 वही, नवम्बर 12, 1967 पृष्ठ 1
- 48 'दि स्टेट्समैन', नवम्बर 11, 1967, पृष्ठ 1
- 49 'दि टाइम्स ऑफ इण्डिया', जनवरी 10, 1970, पृष्ठ 5
- 50 'दि सन्डे स्टैट्स', अप्रैल 7, 1968, पृष्ठ 2
51. 'संविधान सभा डिबेट्स', बाल्यूम 8, पृष्ठ 99
- 52 वही, पृष्ठ 106

53. "मे यह समझता हूँ कि यदि मुख्यमन्त्री अपने संवैधानिक कर्तव्यों का पालन करने में इन्कार करते तो राज्यपाल को स्वयं भी सत्र बुलाने का अधिकार है। संक्षेप में राज्यपाल संविधान का रक्षक हैं न कि दलगत हितों का।"
- 'दि स्टेट्समैन', 11 नवम्बर 1967, पृष्ठ 8.
54. जब कभी भी मुख्यमन्त्री या मन्त्रिमण्डल के विधान-सभा में बहुमत पर सन्देह हो तो राज्यपाल अपने विवेक का प्रयोग करके स्थिति की जानकारी कर सकता है। मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रिमण्डल के साथ मतभेद का ध्यान न रखते हुए राज्यपाल को सत्र बुलाने का अधिकार है और वह इस दिव्य को एक ऐसा विषय समझ सकता है जिसमें उसे अपने विवेक का प्रयोग करना चाहिये।
- 'दि स्टेट्समैन', नवम्बर 11, 1967, पृष्ठ 8.
55. (क) जब राज्यपाल को यह विश्वास हो जाये कि मन्त्रिमण्डल का विधान-सभा में बहुमत नहीं रहा तो उस समय उसे विधान-सभा का सत्र बुलाकर इस पर निर्णय करना चाहिये। यदि मुख्यमन्त्री सत्र बुलाने से इन्कार कर दे तो वह स्वयं भी सत्र बुला सकता है ताकि विधान-सभा में मुख्यमन्त्री के बहुमत की परीक्षा हो जाये।
- 'लोकसभा डिबेट्स', वॉल्यूम् 45, नम्बर 1-10, नवम्बर 19, 1970, कॉलम 317-18.
- (ख) प्रशासनिक सुधार आयोग ने यह सिफारिश की है कि यदि विधान-सभा के 40% सदस्य राज्यपाल से लिखित रूप में सत्र बुलाने की मांग करें तो उसे यह अधिकार होना चाहिये कि वह मन्त्रिमण्डल की सिफारिश के बिना भी सत्र बुला सके।
- 'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', जून 29, 1968, पृष्ठ 14.
56. 'पेंड्रिगट', जुलाई 16, 1968, पृष्ठ 1.
57. 'पेंड्रिगट', नवम्बर 11, 1967, पृष्ठ 1.
58. राज्यपाल समिति ने यह कहा था। 'जरनल ऑफ सोसाइटी फॉर दि स्टूडी ऑफ स्टेट गवर्नमेंट', वॉल्यूम् 5, जनवरी-मार्च 1972, नम्बर 1, पृष्ठ 68-69.
59. टी० टी० वसु, 'कमेन्ट्री ऑन दि कानस्टिट्यूशन ऑफ इण्डिया', पाँचवाँ संस्करण, वॉल्यूम् 2, पृष्ठ 369.
60. 'दि स्टेट्समैन', नवम्बर 23, 1967, पृष्ठ 12.
61. पंजाब राज्य वनाम सत्यपाल, 'ए० आई० आर०', 1968, सर्वोच्च न्यायालय 203.
62. मिहोदीरप्पा तथा अन्य वनाम मैमूर राज्य, 'ए० आई० आर०', 1971, मैमूर 1971, 200,
63. 'दि ट्रिब्यून'. नवम्बर 26, 1967, पृष्ठ 8.
64. 'दि पेंड्रिगट', नवम्बर 25, 1967, पृष्ठ 2.
65. 'दि ट्रिब्यून', नवम्बर 26, 1967, पृष्ठ 8.
66. वही; पृष्ठ 1.
67. 'दि स्टेट्समैन', 23 नवम्बर 1967, पृष्ठ 12.
68. जब चन्द्रमोहन गुप्त का विधान-सभा में बहुमत नहीं रहा तो उस समय बी० गोपाला ग्रेट्टी को विधान-सभा का सत्र बुलाने के लिये कहा गया था। उस समय उन्होंने कहा कि 'यदि उसने

मुख्यमन्त्री को विधान-मन्त्री का सत्र चलाने के लिये विवश किया और यदि अ यत्न तथा मन्त्री उसमें उपस्थित न हुए तो क्या होगा ? (दि स्टेट्समैन', निम्बर 2, 1969, पृष्ठ 9)। इसका उत्तर है मन्त्रिमण्डल की वरगारगी।

- 69 केशवन माशन मेनन बनाम बम्बट राय, '७० आ'० आर०', 1951, सर्वोच्च न्यायालय, 129
- 70 कामेश्वर सिंह बनाम बिहार राज्य, ७० आ'० आर०', 1952, सर्वोच्च न्यायालय, 309,

सत्तावसान का अधिकार

मुख्यमन्त्री की सिफारिश पर सत्तावसान

विधानपालिका का सत्र बुलाने के अतिरिक्त राज्यपाल के पास उसे सत्तावसान करने का भी अधिकार है।¹ लेकिन इस सम्बन्ध में एक प्रश्न यह पृथ्वा जा सकता है कि क्या वह इस अधिकार का प्रयोग सदा मन्त्रिमण्डल की सिफारिश पर ही करता है या कुछ परिस्थितियों में वह अपने व्यक्तिगत निर्णय द्वारा इस अधिकार का प्रयोग कर सकता है ? इस प्रश्न पर दो प्रकार के मत हैं। पहली विचारधारा के लोगों के अनुसार राज्यपाल को इस अधिकार का प्रयोग सदा मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर करना चाहिये, लेकिन दूसरी विचारधारा के अनुसार कुछ विशेष परिस्थितियों में राज्यपाल इस सम्बन्ध में अपने व्यक्तिगत निर्णय का भी प्रयोग कर सकता है। मध्यप्रदेश के भूतपूर्व राज्यपाल के० सी० रेड्डी, उत्तर प्रदेश के भूतपूर्व राज्यपाल बी० गोपाला रेड्डी,² यशवन्त राव चव्हाण,³ गोविन्दा मेनन⁴ तथा अशोक मेन⁵ के अनुसार राज्यपाल इस अधिकार का प्रयोग केवल मन्त्रिमण्डल की सिफारिश के अनुसार ही कर सकता है। मद्रास उच्च न्यायालय का भी यही दृष्टिकोण है।⁶ लेकिन एन० जी० रंगा,⁸ एन. सी० चटर्जी,⁹ नाथ पाई,¹⁰ आचार्य कुप्लानी,¹¹ सी० के० दफतरी¹² इस दृष्टिकोण में सहमत नहीं हैं। भारतवर्ष के भूतपूर्व अटार्नी जनरल सी० के० दफतरी के अनुसार, "राज्यपाल के विधान-सभा का सत्र बुलाने और सत्तावसान के अधिकार असीमित हैं।"¹³

चूंकि मार्बेजिनिक राजनैतिक जीवन तथा संवैधानिक विधि के क्षेत्र में प्रसिद्ध व्यक्तियों ने इस प्रश्न पर परस्पर विरोधी विचार प्रकट किये हैं इस लिए यह आवश्यक है कि इस प्रश्न पर ठोस दिमाग तथा मावधानी से विचार किया जाये। जब मुख्यमन्त्री का विधान-सभा में बहुमत है तो उस समय माधारणतया इस अधिकार का प्रयोग मुख्यमन्त्री की ही सिफारिश पर किया जाता है। लेकिन मुख्यमन्त्री स्वयं अपने या अध्यक्ष के विरुद्ध अविश्वास के प्रस्ताव पर बहुमत को रोकने के लिए यदि राज्यपाल को सत्तावसान की सिफारिश करे तो उस समय राज्यपाल के सामने यह समस्या उत्पन्न होगी कि क्या वह उस सिफारिश को माने या न माने। उदाहरणतया, 1967 में मध्यप्रदेश में जब गोविन्द नारायण सिंह तथा उन के 37 समर्थकों ने कांग्रेस छोड़ी तो

उस समय वज्र सत्र चल रहा था और उनके ऐसा करने के परिणामस्वरूप द्वारिका प्रसाद मिश्र की सरकार का विधान सभा में बहुमत समाप्त हो गया था। उस समय राज्यपाल ने मुख्यमंत्री द्वारिका प्रसाद मिश्र को कहने पर विधान-सभा का सत्रावसान कर दिया था।¹⁴

इसी प्रकार उत्तर प्रदेश में जब अध्यक्ष के विरुद्ध अविश्वास के प्रस्ताव पर व्हम होने वाली थी तब भी मुख्यमंत्री की मिफारिश पर राज्यपाल ने सत्रावसान कर दिया।¹⁵ इसी प्रकार की घटना पंजाब में हुई थी। अध्यक्ष के विरुद्ध अविश्वास के प्रस्ताव पर 5 अप्रैल 1968 का व्हम होने की लेकिन मुख्यमंत्री की मिफारिश पर 2 अप्रैल 1968 का सत्रावसान कर दिया गया।¹⁶ फरवरी 1970 में हरियाणा में भी यही किया गया था। मन्त्रिमंडल के विरुद्ध अविश्वास के प्रस्ताव पर व्हम होने से पहले ही विधान-सभा का सत्रावसान कर दिया गया।¹⁷ इसके अनिश्चित जम्मू व काश्मीर में जब 62 विधायकों में से 35 विधायकों ने सादिक मन्त्रिमंडल से वज्र सत्र के दिनों में, समर्थन वापस ले लिया तो उस समय 3 मार्च 1970 का विधान-सभा का सत्रावसान कर दिया गया तार्जि नादिक मन्त्रिमंडल को अवसर देने से बचाया जा सके।¹⁸

जब ऐसी परिस्थिति उत्पन्न हो, उस समय कहा तक राज्यपाल के विषे सर्वधानिक दृष्टि से मुख्यमंत्री की सत्रावसान की मिफारिश का मानना उचित होगा? मध्यप्रदेश के भूतपूर्व राज्यपाल के० सी० रेड्डी ने अपने पक्ष में तर्क पक्ष करते हुए कहा कि "उमे यह विश्वास है कि विधान के अनुसार उस मुख्यमंत्री को सत्रावसाननी चाहिए। इंग्लैंड तथा कई और प्रजातन्त्रा में ऐसी प्रथा है।"¹⁹ यशवंत राव चव्हाण ने इस दृष्टिकोण का समर्थन करते हुए कहा कि "जब 36 विधायकों ने कांग्रेस पार्टी छोड़ी तो उस के पश्चात् यह सूचना मिली कि कई सदस्यों को डराया तथा धमकाया गया है। दल छोड़ने वाले दो विधायकों ने कहा कि उन्हें मजबूर करके उन के हस्ताक्षर करवाये गए हैं। आसानी तनाव तथा असह्यारण स्थिति होने के कारण मुख्यमंत्री ने राज्यपाल से सत्रावसान की मिफारिश की। मुख्यमंत्री के पक्ष पर पूरा साक्ष्य विचार करने और परिस्थितियों का ध्यान में रखते हुए उचित समदीय प्रक्रिया के अनुसार समदीय प्रजातन्त्र के हित के लिए विधान-सभा के सत्र का कुछ समय के लिए राज्यपाल ने सत्रावसान किया है।"²⁰ उसने आगे चल कर यह भी कहा कि 'सर्वधानिक मामलों पर हमें दृढ़तापूर्वक हितों से ऊपर उठकर कार्य करना चाहिये। विधान की व्याख्या, जब कांग्रेस दल की सरकार हो तो एक ढंग से और जब विपक्ष की सरकार हो तो दूसरे ढंग से नहीं की जा सकती। चाहे कांग्रेस की सरकार हो या विपक्ष की दोनों परिस्थितियों में एक ही सिद्धान्त लागू करना पड़ेगा—तीनों अनुच्छेदों का प्राड कर राज्यपाल सर्वधानिक प्रमुख हैं। मैंने महाराष्ट्र के प्रसिद्ध एटवोकेट जनरल मोरगार्ड की पुस्तक के अन्तिम सम्करण का हवाला दिया है। उसमें कहा गया है कि केवल इन अनुच्छेदों के अधीन राज्यपाल राष्ट्रपति के एजेंट के रूप में कार्य करता है। व अनुच्छेद हैं 200, 239 (2) तथा 356। इन अनुच्छेदों को छोड़ कर राज्यपाल सर्वधानिक प्रमुख के रूप में काम करता है। हमें दृढ़ स्थिति को मानना

पड़ेगा, और जब हम एक बार इस गैर्वैधानिक स्थिति को मान लें तो फिर प्रश्न यह उठेगा कि क्या मुख्यमंत्री ने राज्यपाल को जो परामर्श दिया वह देना चाहिये था या वह कोई और भी परामर्श दे सकता था ? इस प्रश्न पर हमें मिष्ठान्त के रूप में बहस करनी चाहिए—मैं उस से सहमत होना हूँ या नहीं यह एक दूसरी बात है । जब मुख्यमंत्री ने एक बार मिफारिश कर दी चाहे मुख्यमंत्री मिश्रा हो या अजय वावू —तो उसके पश्चात् राज्यपाल के लिए उसे मानना अनिवार्य था ।²¹ उस के लिए उसे मानना उचित था क्योंकि "उसके पास हमारा और विकल्पक नहीं था"।²² भारत सरकार के भूतपूर्व विधि मंत्री पी० गोविन्दा मेनन ने भी इस दृष्टिकोण का समर्थन करते हुए कहा कि "संविधान के अनुसार कुछ विषय ऐसे हैं जिन के बारे में राज्यपाल अपने विवेक का प्रयोग कर सकता है लेकिन यह विषय (सन्नाहमान) ऐसा है जिस पर राज्यपाल मुख्यमंत्री की सलाह से कार्य करता है और राज्यपाल ने गृहमंत्री को कहा भी यही है ।"²³ उसने यह भी कहा कि 'द्वारिका प्रसाद मिश्र उस समय तक मुख्यमंत्री हैं जब तक यह मिष्ठ नहीं हो जाता कि उन का विधान-सभा से बहुमत नहीं है । इसलिए राज्यपाल ने मुख्यमंत्री की मिफारिश को ठीक ही माना है ।'²⁴

अशोक सेन ने के० सी० रेड्डी के समर्थन में बोलते हुए कहा कि "यदि राज्यों की स्वायत्तता को बनाये रखना है और राज्यपाल ने एक सर्वधार्मिक प्रमुख के रूप में कार्य करता है तो उस के लिए यह आवश्यक है कि राज्याल मुख्यमंत्री की सलाह पर, जब तक उसे अविश्वाम के प्रस्ताव द्वारा नहीं हटा दिया जाता कार्य करे । जब राज्यपाल ने मुख्यमंत्री की सलाह पर कार्य करना है तो फिर हम यह कहने वाले कौन होते हैं कि उसे ऐसा नहीं करना चाहिये... यदि बजट पास करना है, यदि विधान-सभा ने कार्य करना है तो बजट सत्र के बीच में इस प्रकार का दल बदल ठीक नहीं है । और यदि मुख्यमंत्री यह महसूस करे कि बजट को पास करने के लिए और सत्र की कार्यवाही ठीक चलाने के लिए उसे कुछ दिन चाहियें,तो वह यह कर सकता है ।"²⁵ उत्तर प्रदेश के राज्यपाल बी० गोपाला रेड्डी ने भी जो कुछ उसने किया था उस का समर्थन करते हुए राष्ट्रपति को लिखा था कि "विधान-सभा का सत्र बुलाने तथा उस का सन्नाहमान करने के विषय पर राज्यपाल सरकार की सलाह से कार्य करता है और उसने भी यही किया है ।"²⁶

लेकिन इस मिष्ठान्त को पूर्णतया नहीं माना जा सकता कि सन्नाहमान के विषय पर राज्यपाल को सदा मन्त्रिमण्डल की सलाह से कार्य करना चाहिए । विधान-सभा का सत्र बुलाने के सम्बन्ध में राज्यपालों की समिति ने एक तर्क यह दिया था कि "राज्यपाल को मन्त्रिमण्डल के परामर्श को इसलिए मानना पड़ता है क्योंकि वह सत्र की कार्यवाही का मनोदा तैयार करता है ।"²⁷ लेकिन जब सत्र हो रहा हो उस समय सन्नाहमान के लिए तो वह तर्क नहीं दिया जा सकता । स्वयं राज्यपालों की समिति ने यह मिफारिश की है कि "साधारणतया तो सन्नाहमान मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर ही किया जाना चाहिए (पृष्ठ 53) । लेकिन यदि मुख्यमंत्री उस समय सन्नाहमान की सलाह

दे जब मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास के प्रस्ताव पर बहस होने वाली हो तो राज्यपाल को पहले तो यह मालूम करना चाहिये कि क्या अविश्वास का प्रस्ताव असमर हो नही है, और यदि उसे यह विश्वास हो जाये कि वह असमर नही है और विपक्ष सरकार को एक चुनौती दे रहा है तो उस समय राज्यपाल को सरकार से शक्ति-परीक्षण करने के लिए कहना चाहिए।²⁸ इस से यह सिद्ध होता है कि सत्तावसान के सम्बन्ध में राज्यपाल विशेष परिस्थितियों में अपने विवेक का प्रयोग कर सकता है। मैमूर उच्च न्यायालय का भी यही दृष्टिकोण है।²⁹ सर्वोच्च न्यायालय का भी यही मत है। पंजाब राज्य बनाम राज्यपाल में उस ने निर्णय देते हुए कहा कि "अनुच्छेद 174 (2), (3) द्वारा राज्यपाल को सत्तावसान करने की शक्तियाँ दी गई हैं और उन शक्तियों को किसी भी प्रकार से सीमित नहीं किया गया है।"³⁰

इसलिये सदन के मत पर मन्त्रिमण्डल को पराजय से बचाने के लिये सत्तावसान करना अनुचित होगा,³¹ क्योंकि राज्यपाल का यह कर्तव्य है कि वह यह दखे कि मन्त्रिमण्डल का विधान सभा में बहुमत है या नहीं। पश्चिमी बंगाल में राज्यपाल ने जब अजय मुखर्जी को बर्खास्त किया उस समय लोकसभा में वाजपेयी ने प्रश्न उठाया कि राज्यपाल का यह कर्तव्य है कि वह सरकार को विधानपालिका के सामने जाने को बहे। वहाँ पर स्थिति ऐसी उत्पन्न हो गई थी जिसमें राज्यपाल के लिये विवेक का प्रयोग करना आवश्यक हो गया था क्योंकि कुछ विधायकों ने राज्यपाल को यह सूचना दी थी और लिख कर भी दिया था कि वे सरकार का समर्थन नहीं करते। इसलिए राज्यपाल को यह मालूम था कि मुख्यमन्त्री का विधान-सभा में बहुमत नहीं है।³²

लेकिन यह आवश्यक बात है कि मध्यप्रदेश तथा जम्मू और कश्मीर के राज्यपालों ने विधानपालिका और कायपालिका को आमने-सामने लाने के स्थान पर इसका विलकुल उल्टा किया अर्थात् उन्होंने जब बजट सत्र चल रहा था तो उसका सत्तावसान करके मन्त्रिमण्डलों को बचाया। उनका यह कार्य अनुचित था। क्योंकि इन राज्यपालों को यह अच्छी प्रकार से मालूम था कि उनके मुख्यमन्त्रियों का विधान-सभा में बहुमत नहीं रहा। सर्वोच्च न्यायालय के अनुसार यदि राज्यपाल उस समय सत्तावसान करे जब सत्र चल रहा हो तो संवैधानिक अधिकारों के दुर्ूपयोग के लिये उसके निर्णय को चुनौती दी जा सकती है।³³ पश्चिमीबंगाल के राज्यपाल के कार्य की, गृह-मन्त्री ने इसलिये सराहना की थी क्योंकि वह विधानपालिका तथा कायपालिका को आमने-सामने लाना चाहता था लेकिन उस सिद्धांत को मानते हुए उसे मध्यप्रदेश तथा जम्मू और कश्मीर के राज्यपालों की आलोचना करनी चाहिये थी क्योंकि उन्होंने इसका विलकुल उल्टा किया था।

यदि हम यह भी मान लें कि सत्तावसान के सम्बन्ध में राज्यपाल को मुख्यमन्त्री की मलाह पर कार्य करना चाहिये तब भी जो कुछ मध्यप्रदेश, उत्तर प्रदेश, पंजाब तथा हरियाणा के राज्यपालों ने किया वह उचित नहीं था क्योंकि राज्यपालों

की समिति के अनुसार जिन विषयों पर राज्यपाल को मन्त्रिमंडल के परामर्श पर कार्य करना चाहिये, वहाँ पर भी राज्यपाल के लिये मन्त्रिमंडल के परामर्श को तुरन्त मानना आवश्यक नहीं है। हालांकि "वह परामर्श मानने के लिये बाध्य है लेकिन फिर भी सलाह देने के पश्चात् उसे स्वीकार करने से पहले, राज्यपाल को सुझाव देने का अधिकार है।"³¹ इससे यह सिद्ध होता है कि मध्यप्रदेश तथा जम्मू और कश्मीर में वजट सत्र के समय राज्यपालों ने मुख्यमंत्रियों की सिफारिश पर जो सत्रावसान किया वह अनुचित था। इसी प्रकार से उत्तर प्रदेश तथा पंजाब में अध्वक्षों के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पर बहस होने से पहले सत्रावसान उचित नहीं था। यदि हम इन सिद्धान्त को मान ले कि मुख्यमंत्री की सिफारिश पर राज्यपाल को सत्रावसान करना ही पड़ेगा तो मुख्यमंत्री द्वारा इस अधिकार के दुरुपयोग की संभावना को रद्द नहीं किया जा सकता। हरियाणा के राज्यपाल ने राष्ट्रपति को जो पत्र लिखा था वह उस संभावना का समर्थन करता है। इस पत्र में राज्यपाल ने लिखा था कि "इसमें भी अधिक दुर्भाग्य की बात यह होगी कि जब विधान-सभा में हुए शक्ति-परीक्षण में कोई भी पार्टी अपना बहुमत मिट्ट कर देगी तो उसके तुरन्त पश्चात् वह विधान-सभा के सत्रावसान की सिफारिश करके उसका सत्रावसान करना चाहेंगी। यह फिर बिना विधान-सभा का सत्र बुलाये, छः महीने तक पद पर रहना चाहेंगी।"³²

मगर इस सम्बन्ध में यहाँ एक और प्रश्न पूछा जा सकता है कि क्या राज्यपाल सत्र के बीच में इस अधिकार का प्रयोग उस मुख्यमंत्री की सिफारिश पर, जिनका विधान-सभा में बहुमत नहीं है, कभी भी नहीं कर सकता या कुछ विशेष परिस्थितियों में वह ऐसा कर सकता है? जब मुख्यमंत्री जिसका विधान-सभा में बहुमत न रहा हो, अपनी स्थिति दृढ़ बनाने के लिये सत्रावसान की सिफारिश करे तो उस समय राज्यपाल को उनकी सिफारिश को नहीं मानना चाहिये। लेकिन यदि सत्र के बीच में मुख्यमंत्री त्यागपत्र दे दे और कामचलाऊ मुख्यमंत्री के रूप में यदि सत्रावसान की सिफारिश करे तो उस समय राज्यपाल के पास उस सलाह को मानने के अतिरिक्त और कोई भी विकल्प नहीं होगा। 2 मार्च, 1969 को ऐसी परिस्थिति मध्यप्रदेश में उत्पन्न हुई। जब मुख्यमंत्री को यह मालूम हो गया कि 30 विधायकों द्वारा संयुक्त मोर्चे की सरकार में समर्थन वापस लिये जाने के पश्चात् उसका विधान-सभा में बहुमत नहीं रहा और उसका वजट अवश्य ही रद्द हो जायेगा, तो उस समय उसने अपना त्यागपत्र देकर विधान सभा का सत्रावसान करने की सिफारिश की।³³ उस परिस्थिति में राज्यपाल के पास मुख्यमंत्री की सिफारिश को मानने के अतिरिक्त और कोई भी रास्ता नहीं था, क्योंकि यदि राज्यपाल उसकी सिफारिश को नहीं मानता तो वह कामचलाऊ मुख्यमंत्री के पद पर कार्य करने से इन्कार कर सकता था।

जब राज्यपाल ने कामचलाऊ मुख्यमंत्री की सिफारिश पर विधान-सभा का सत्रावसान किया तो यह मामला लोकसभा में उठाया गया और कुछ नदस्वों ने राज्यपाल द्वारा ऐसा करने पर आलोचना भी की।³⁴ लेकिन राज्यपाल का समर्थन

करते हुए विद्याचरण शुक्ल ने कहा कि "सविधान मुख्यमन्त्री तथा कामचलाऊ मुख्यमन्त्री में कोई भेदभाव नहीं करता। दो वर्षों पूर्व मध्यप्रदेश में भी ऐसी परिस्थिति उत्पन्न हुई थी और यदि मुख्यमन्त्री सत्तावसान की सलाह दे तो राज्यपाल का उसे मानना पड़ेगा।"³⁸ लेकिन यहाँ पर विपक्ष तथा सरकार दोनों ही गलती पर हैं। विपक्ष तो इसलिये क्योंकि इस बार राज्यपाल के पास सलाह मानने के अनिर्णित और कोई भी रास्ता नहीं था, और सरकार इसलिये गलती पर थी कि मुख्यमन्त्री और कामचलाऊ मुख्यमन्त्री में भेद होना है क्योंकि बजट सत्र के बीच में यदि मुख्यमन्त्री पराजय में बचने के लिये सत्तावसान की सिफारिश करे तो राज्यपाल का उसी की सलाह नहीं माननी चाहिये। लेकिन यदि वही मुख्यमन्त्री त्यागपत्र देने के पश्चात् कामचलाऊ मुख्यमन्त्री के रूप में सत्तावसान की सिफारिश करे तो उसे मानना उचित होगा। इसलिये मुख्यमन्त्री और कामचलाऊ मुख्यमन्त्री में बाफ़ी अन्तर है।

अध्यादेश जारी करने के लिये सत्तावसान

यदि मुख्यमन्त्री का विधान-सभा में बहुमत हो और वह सत्र के बीच में अध्यादेश जारी करने के लिये सत्तावसान की सिफारिश करे तो क्या राज्यपाल को उस सिफारिश को मानना चाहिये या नहीं? इसका उत्तर यह है कि यदि राज्यपाल उस सिफारिश को मान लेता है तो वह अनुचित नहीं है। उदाहरणतया, पञ्जाब में 1969 में बजट सत्र के समय अध्यक्ष ने विधान-सभा को दो महीने तक स्थगित कर दिया। बजट 31 मार्च से पहले-पहले पास किया जाना था क्योंकि अनुच्छेद 266 (3) के अनुसार उस निधि के पश्चात् कोई भी पैसा संचित निधि से नहीं निकाला जा सकता था। तब राज्यपाल को विधान-सभा में जान डालने के लिये मुख्यमन्त्री की सिफारिश पर विधान-सभा का सत्तावसान करना पड़ा ताकि सत्र दोबारा बुलाया जा सके। सर्वोच्च न्यायालय ने राज्यपाल की सत्तावसान की इस कार्यवाही को उचित ठहराया।³⁹ मद्रास उच्च न्यायालय पहले ही यह निर्णय दे चुका था कि अध्यादेश जारी करने के लिये राज्यपाल सत्तावसान कर सकता है।⁴⁰ इलाहाबाद उच्च न्यायालय का भी यही मत है।⁴¹

सत्तावसान तथा अध्यक्ष में परामर्श

सत्तावसान के सम्बन्ध में एक प्रश्न यह भी पूछा जा सकता है कि क्या अध्यक्ष से विचार-विमर्श किये बिना, राज्यपाल के लिये सत्तावसान करना उचित होगा? स्वतंत्रता से पहले जब विठ्ठल भाई पटेल अध्यक्ष थे तो उन्होंने "यह जिद की थी कि सत्तावसान करने से पहले सरकार को उसकी सलाह लेनी चाहिये और सरकार ने उसी इस बात को स्वीकार भी कर लिया था और वह सत्तावसान करने से पहले उनसे सलाह भी लेती थी।"⁴² लेकिन स्वतंत्रता के पश्चात् इस प्रथा का पालन नहीं

किया गया। उदाहरणतया, जब 1967 में मध्यप्रदेश में विधान-सभा का मुख्यमन्त्री की सिफारिश पर सत्रावसान किया गया तो उस समय अध्यक्ष से विचार-विमर्श तो दूर, उसे सूचना तक भी नहीं दी गई थी।⁴⁰ इसी प्रकार 1969 में भी मध्यप्रदेश के राज्यपाल ने अध्यक्ष को पहले सूचित किये बिना विधान-सभा का सत्रावसान किया था।⁴¹ हालांकि पंजाब में भी राज्यपाल ने अध्यक्ष को पहले सूचित किये बिना सत्रावसान किया था, लेकिन राज्यपाल की इस सम्बन्ध में इसलिये आलोचना नहीं की जा सकती क्योंकि अध्यक्ष ने विधान-सभा का बजट पास करने के समय उसे दाँ महीने तक स्थगित करके स्वयं ही बड़ा अनुचित कार्य किया था।⁴²

सत्रावसान के आरंभ होने का समय

सत्रावसान के सम्बन्ध में एक प्रश्न यह भी पूछा जा सकता है कि क्या सत्रावसान उसी समय आरम्भ होता जाता है जब राज्यपाल विज्ञप्ति पर हस्ताक्षर करता है? यह प्रश्न गुरनाम मिह ने पंजाब विधान-सभा में उठाया था। उन्होंने कहा था कि "सत्रावसान उस समय आरम्भ होता है जब सदस्यों को विज्ञप्ति की लिखित रूप से सूचना मिलती है। गुरनाम मिह ने यह भी कहा था कि सत्रावसान की विज्ञप्ति की सूचना नियमों के अनुसार विधान-सभा सचिव के अतिरिक्त और कोई नहीं भेज सकता।"⁴³ अध्यक्ष महोदय ने इस तर्क को मान लिया⁴⁴ लेकिन सर्वोच्च न्यायालय ने इस तर्क को रद्द करते हुए कहा कि "अनुच्छेद 174 (2) में जिसके अधीन राज्यपाल विधान-सभा का सत्रावसान करता है, यह कहीं भी नहीं कहा गया है कि राज्यपाल अपने आदेशों की जानकारी कैसे देगा। वह सरकारी गजट में विज्ञप्ति जारी करके अपने आदेश जनता तक पहुँचा सकता है। जब सत्रावसान की 11 मार्च को विज्ञप्ति जारी की गई थी तो उसका अर्थ यह है कि सत्रावसान 11 मार्च को ही हुआ था। इसके लागू होने से पहले यह आवश्यक नहीं कि उसकी सूचना प्रत्येक सदस्य के पास पहुँचे। संविधान के अनुच्छेद 208 के अधीन जो नियम 7 बनाया गया है वह विधान-पालिका की प्रक्रिया को नियमित करता है। इसका उद्देश्य अनुच्छेद 174 (2) के पश्चात् कोई नई धारा के रूप में राज्यपाल पर यह बन्धन लगाना नहीं है कि राज्यपाल उस समय तक प्रतीक्षा करे जब तक सचिव उस विज्ञप्ति की सूचना सदस्यों को नहीं दे देता। सदस्यों को विज्ञप्ति की सूचना देने का कार्य, सचिवालय का है।"⁴⁵

इसलिये इस निर्णय के अनुसार सत्रावसान तभी आरंभ हो जाता है जब राज्यपाल के हस्ताक्षर होने के पश्चात् यह विज्ञप्ति सरकारी गजट में प्रकाशित हो जाती है।

अनिश्चित काल के लिये स्थगन तथा सत्रावसान

साधारणतया राज्यपाल विधान-सभा का सत्रावसान उस समय करता है जब अध्यक्ष उसे अनिश्चित काल के लिए स्थगित कर दे। लेकिन इसका अर्थ यह नहीं है कि इसका उस समय तक सत्रावसान नहीं किया जा सकता जब उसे अनिश्चित काल

के लिये स्थगित करने के स्थान पर केवल स्थगित किया गया हो। ऐसी परिस्थिति पञ्जाब में उस समय उत्पन्न हुई जब वहा के अध्यक्ष जागेन्द्र सिंह मान ने 7 मार्च 1968 को वज्रट सत्र के दौरान विधान-सभा को दो महीने के लिये स्थगित कर दिया।⁴⁹ मार्च के महीने में विधान-सभा का स्थगित करने का अर्थ यह था कि वज्रट पास न हो। उस समय राज्यपाल के सामने समस्या यह थी कि वह क्या करे। इस समस्या का समाधान निकालने के लिये राज्यपाल ने अनुच्छेद 174 (2) के अधीन विधान सभा का सत्रावसान कर दिया⁵⁰, और फिर दावाग इमका सत्र बुलाया। इस प्रकार किये गये सत्रावसान को चुनौती दी गई लेकिन सर्वोच्च न्यायालय ने इसे उचित ठहराया।⁵¹ इसका अर्थ यह है कि राज्यपाल ने केवल उस समय ही सत्रावसान कर सकता है जब विधान-सभा अनिश्चित काल के लिये स्थगित कर दी गई हो। बल्कि उस समय भी जब उसे केवल स्थगित किया गया हो। नवम्बर 1972 में ऐसा ही सत्रास में भी हुआ था। वहा पर को० ए० मैथिलालागन ने जो अध्यक्ष थे, अपने विरुद्ध अविश्वास के प्रस्ताव पर वहाँ होने में राकने के लिये 13 नवम्बर को अन्ततः विधान सभा को स्थगित कर दिया था।⁵²

संदर्भ

- 1 अनुच्छेद 174 (2) (१)
- 2 'दि स्टेट्समैन', जुलाई 23, 1967, पृष्ठ 2
- 3 'पेडिप्रट', नितम्बर 13, 1969, पृष्ठ 4
- 4 'लोकसभा डिबेट्स', चौथा श्रृंखला, वॉल्यूम 7, नम्बर 41-45, जुलाई 20, 1967, कॉलम 13496
- 5 वही, कॉलम 13435
- 6 वही, कॉलम 13470-71
- 7 हमने निर्णय का अनुसार "सत्रावसान के विषय पर राज्यपाल, सर्वोच्च न्यायालय की निर्धारण को मानने के लिये बाध्य है।" मैथिलालागन बनाम तमिलनाडु राज्यपाल, सत्रास ला जर्नल परबरी 8, 1973, वॉल्यूम 144-45 तथा 6, पृष्ठ 131
- 8 'लोकसभा डिबेट्स', चौथी श्रृंखला, वॉल्यूम 7, नम्बर 41-45, जुलाई 20, 1967, कॉलम 13470
- 9 वही, कॉलम 13437
- 10 'दि स्टेट्समैन', जुलाई 23, 1967, पृष्ठ 1
- 11 वही।
- 12 वही।
- 13 पेडिप्रट, जुलाई 16, 1968, पृष्ठ 1

विधान-सभा भंग करने का अधिकार

विधानपालिका का सत्र बुलाने तथा सत्रावसान करने के अतिरिक्त राज्यपाल को अनुच्छेद 174 (2) (बी) के अधीन विधान-सभा को भंग करने का भी अधिकार है। इस सम्बन्ध में यह प्रश्न पूछा जा सकता है कि क्या वह इस सम्बन्ध में दी गई मन्त्रि-मंडल की मलाह को मानने के लिए बाध्य है? यह विवाद जुलाई 1967 में मध्यप्रदेश में उस समय उत्पन्न हुआ जब गोविन्द नारायण मिह के नेतृत्व में 37 कांग्रेसी विधायकों ने कांग्रेस छोड़ी, जिसके परिणामस्वरूप द्वागिका प्रमाद मिश्र का विधान-सभा में बहु-मत समाप्त हो गया।¹ उस समय सत्रावसान करने के पश्चात् मुख्यमंत्री ने घोषणा की कि वे राज्यपाल को विधान-सभा भंग करने की सिफारिश करेंगे। उस समय गृह-मंत्री चट्वाण ने कहा कि 'पराजित मुख्यमंत्री को विधान-सभा भंग करने की सिफारिश करने का संवैधानिक अधिकार है और राज्यपाल इस सिफारिश को मानने में इन्कार नहीं कर सकते।' ² यहां तक कि प्रधानमंत्री श्रीमती गांधी ने भी यह कहा कि "विधान-सभा को भंग करने की मुख्यमंत्री की मलाह का, राज्यपाल को अवश्य ही मानना पड़ेगा, चाहे सिफारिश करते समय मुख्यमंत्री का विधान-सभा में बहुमत हो या न हो।"³

इसी प्रकार जब कांग्रेस के 15 विधायकों ने हरियाणा में कांग्रेस को छोड़ा तो उस समय बंसीलाल का विधान-सभा में बहुमत नहीं रहा था। उस समय चट्वाण ने फिर यह कहा कि यदि मुख्यमंत्री विधान-सभा भंग करने की सिफारिश करेंगे तो राज्यपाल को उसे मानना ही पड़ेगा। यह संवैधानिक स्थिति है और उनका भी यही दृष्टिकोण है। वे, उत्तेजित विरोधी दलों के सदस्यों को उत्तर दे रहे थे जिन्होंने गृह मन्त्रालय के अधिकारी के उस वयान पर आपत्ती उठाई थी जिसमें यह कहा गया था कि यदि मुख्य-मंत्री विधान-सभा भंग करने की सिफारिश करेंगे तो राज्यपाल को उस सिफारिश को मानना पड़ेगा।⁴ गृह मन्त्रालय का यह विचार आकाशवाणी से भी प्रसारित किया गया था।⁵ लेकिन कुछ संविधान विशेषज्ञ इस दृष्टिकोण से सहमत नहीं हैं और उनका विचार है कि गृह मन्त्रालय ने यह विचार इसलिए आकाशवाणी से प्रसारित करवाया ताकि कांग्रेस छोड़ने वाले विधायक विधान-सभा भंग किये जाने के दर से वापस कांग्रेस में आ जायें और इसके अतिरिक्त अन्य कांग्रेसी विधायक पार्टी को न छोड़ें और हुआ भी ऐसा ही।

गृह-मंत्री तथा प्रधानमंत्री का विचार चाहे कुछ भी हो। हमें कोई भी संदेह

नहीं कि विधान-सभा भग करने के सम्बन्ध में राज्यपाल की विवेकीय शक्तियाँ हैं।¹⁰ राज्यपालों की जो समिति राष्ट्रपति ने नियुक्त की थी उसमें भी यही सिफारिश थी।¹¹ मध्यप्रदेश के भूतपूर्व राज्यपाल के० सी० रेड्डी ने भी इस दृष्टिकोण का समर्थन करते हुए कहा कि 'साधारणतया तो राज्यपाल सर्वप्रधानिक प्रमुख होने के कारण मन्त्रिमण्डल की सलाह से कार्य करता है। लेकिन कुछ अवसरों पर वह अपने विवेक का भी प्रयोग करता है। विधान सभा भग करने तथा राष्ट्रपति छासन की सिफारिश करते समय वह अपने विवेक का प्रयोग करता है।'¹²

ऐसे अवसरों पर वह मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर कार्य नहीं कर सकता।¹³ इस दृष्टिकोण का समर्थन अनुच्छेद 174 की भाषा के शब्दों से भी होता है। अनुच्छेद 174 की धारा (1) में तो May शब्द का प्रयोग किया गया है लेकिन उसी अनुच्छेद की धारा (2) में Shall शब्द का प्रयोग किया गया है। एक ही अनुच्छेद में इस तरह दो प्रकार के शब्दों का प्रयोग बहुत ही महत्वपूर्ण है।

यहाँ पर यह चर्चा करना भी आवश्यक है कि अनुच्छेद 174 (2) (बी), अनुच्छेद 85 (2) (बी) की दूबह नकल है, जिसमें राष्ट्रपति को लोकसभा भग करने का अधिकार दिया गया है। इस अनुच्छेद 85 (2) (बी) पर बोलते हुए बी० आर० अम्बेडकर ने कहा था कि "लोकसभा भग करने से पहले राष्ट्रपति यह देखेगा कि लोकसभा क्या चाहती है। यदि लोकसभा किसी अन्य नेता के नेतृत्व में काम करना चाहती है तो राष्ट्रपति उसे भग नहीं करेगा।"¹⁴ इसका अर्थ यह है कि अम्बेडकर के अनुसार राष्ट्रपति लोकसभा को भग करने के लिये प्रधानमंत्री की सिफारिश को मानने के लिए बाध्य नहीं है और यही स्थिति राज्यपाल की भी है।

विधान-सभा में मुख्यमंत्री का बहुमत तथा विधान-सभा को भग कराना

हालांकि विधान-सभा भग करने के सम्बन्ध में राज्यपाल अपने विवेक का प्रयोग करता है, फिर भी जब विधान-सभा में मुख्यमंत्री का बहुमत हो और यदि वह विधान-सभा भग करने की सिफारिश करे तो उस समय राज्यपाल को साधारणतया उस सिफारिश को मानना ही पड़ेगा। लेकिन एक परिस्थिति ऐसी भी है जब कि वह ऐसा होते हुए भी मुख्यमंत्री द्वारा विधान-सभा भग करने की सिफारिश को नहीं मान सकता, और वह स्थिति उस समय उत्पन्न होगी जब बजट भग के कुछ दिन पहले मुख्यमंत्री अपना त्यागपत्र दिये बिना विधान-सभा भग करने की सिफारिश करे। वह उस सिफारिश का इन्तजाम नहीं मान सकता क्योंकि ऐसा करने का अभिप्राय यह होगा कि मन्त्रिमण्डल बजट पास किये बिना कामचलाऊ मन्त्रिमण्डल के रूप में चुनाव होने तक पद पर बना रहेगा। यह मन्त्रालय के अनुसार बजट अध्यादेश द्वारा पास नहीं किया जा सकता, और जब तक मन्त्रिमण्डल पद पर है मसद भी उस राज्य के लिए बजट पास नहीं कर सकती। मसद केवल उस समय राज्य का बजट पास कर सकती है जब वहाँ पर राष्ट्रपति शासन लागू हो जाये। इसलिए यदि बजट पास होने से पहले, वह मुख्यमंत्री भी विधान-सभा भग करने की सिफारिश करे जिसका विधान-सभा में आकाट्य बहुमत है, तब भी

राज्यपाल उस सिफारिश को नहीं मान सकता। ऐसी परिस्थिति में राज्यपाल के पास राष्ट्रपति शासन की सिफारिश करने के अतिरिक्त और कोई भी रास्ता नहीं होता। लेकिन यदि वजट पास होने के पश्चात् मुख्यमंत्री जिसका विधान-सभा में बहुमत है, विधान-सभा को भंग करने की सिफारिश करे तो साधारणतया राज्यपाल को उस सिफारिश को स्वीकार करना पड़ता है।¹⁰ राज्यपालों की समिति भी इस दृष्टिकोण से सहमत है,¹¹ और यही कारण था कि गुजरात में 163 सदस्यों वाले सदन में हितेन्द्र देसाई के साथ 87 सदस्य होते हुए भी उनकी विधान-सभा भंग करने की सिफारिश को इसलिए अस्वीकार कर दिया गया था क्योंकि वजट पास नहीं हुआ था।¹² लेकिन यह आश्चर्यजनक बात है कि 1971 में पश्चिमी बंगाल,¹³ पंजाब¹⁴ तथा बिहार¹⁵ में वजट पास हुए बिना विधान-सभा को मुख्यमंत्री की सिफारिश पर राज्यपाल ने अनुच्छेद 174 (2) (बी) के अधीन भंग कर दिया था जो सर्वैधानिक दृष्टि से अनुचित था।

मुख्यमंत्री का सन्देहजनक बहुमत होने पर विधान-सभा को भंग करना

जब मुख्यमंत्री का विधान-सभा में बहुत ही थोड़ा बहुमत हो या उसका बहुमत सन्देहजनक हो तब राज्यपाल उसकी सिफारिश पर विधान-सभा को भंग कर भी सकता है और वह ऐसा करने से इन्कार भी कर सकता है। उदाहरणतया, नवम्बर, 1967 में हरियाणा में राव बीरेन्द्र सिंह का जब विधान-सभा में बहुमत टगमगा रहा था तब उस समय उन्होंने विधान-सभा को भंग करने की सिफारिश की थी। लेकिन राज्यपाल ने उन सिफारिश को मानने से इन्कार कर दिया और अनुच्छेद 174 (2) (बी) के अधीन विधान-सभा भंग करने के स्थान पर राष्ट्रपति शासन लागू करने की सिफारिश की थी।¹⁶ इसी प्रकार गुजरात में जब हितेन्द्र देसाई ने 1 मई, 1971 को विधान-सभा भंग करने की सिफारिश की उस समय उसने यह दावा किया था कि 163 सदस्यों वाले सदन में उसे 89 विधायकों का समर्थन प्राप्त है, लेकिन राज्यपाल ने उस सिफारिश को स्वीकार करने से इसलिए इन्कार कर दिया था क्योंकि उस समय विधायक उसके दल को छोड़ रहे थे, और अभी वजट भी पास नहीं हुआ था।¹⁷ लेकिन इसके विपक्ष पंजाब¹⁸ तथा पश्चिमी बंगाल¹⁹ में 1971 में, केरल²⁰ में 1970 में और बिहार में 1971 में²¹ राज्यपालों ने विधान-सभाओं को मुख्यमन्त्रियों की सिफारिश पर अनुच्छेद 174 (2) (बी) के अधीन भंग कर दिया था, हालांकि उन का विधान-सभा में बहुमत सन्देहजनक था। यहां पर यह चर्चा भी की जा सकती है कि वजट पास करने से पहले पश्चिमी बंगाल तथा पंजाब में राज्यपालों ने अनुच्छेद 174 (2) (बी) के अधीन विधान-सभाओं को जो भंग किया वह सर्वैधानिक दृष्टि से अनुचित था, जिसके परिणामस्वरूप पंजाब में विधान-सभा भंग किये जाने के दो दिन पश्चात्²² तथा पश्चिमी बंगाल²³ में एक ही दिन पश्चात् राष्ट्रपति शासन लागू करना पड़ा। बंगाल तथा पंजाब के राज्यपालों के लिए उचित रास्ता यह था कि वे विधान-सभा भंग करने की सिफारिश को रद्द कर देते और मुख्य-मंत्री से कहते कि या तो वे त्यागपत्र दें या विधान-सभा में विपक्ष का सामना करके वजट पास करें। यदि मुख्यमंत्री त्यागपत्र दे देता तो वह या तो दूसरी सरकार की

स्थापना कर सकत थे जैसाकि नवम्बर 1967 में पञ्जाब²¹ में तथा मार्च 1969 में मध्यप्रदेश²² में किया गया था, या वे विधान-सभा को²³ निलम्बित करने या मग²⁴ करने की सिफारिश करके राष्ट्रपति शासन लागू करने के लिए कह सकते थे।

पञ्जाब के राज्यपाल ने यह जानते हुए भी मुख्यमंत्री की सलाह मान ली थी कि उसका विधान-सभा में बहुमत समाप्त हो गया है। विधान-सभा का मुख्यमंत्री की सिफारिश पर भंग करने का उचित बनाना हुआ राज्यपाल ने कहा कि "पञ्जाब को उस सरकार का भी अनुभव है जो अकाली दल छोड़ने वाले दल बंदलुघो ने 1967 में कांग्रेस की सहायता में बनाई थी। उस समय भी मैंने राष्ट्रपति से दी गई अपनी रिपोर्ट में कहा था कि इस प्रकार की व्यवस्था में अस्थिरता रहेगी क्योंकि इन दल बंदलुघो ने अपना - दल विचारवादी के आधार पर नहीं बल्कि व्यक्तिगत लाभ प्राप्त करने के लिए छोड़ा है।"²⁵ यह आश्चर्यजनक बात है कि पञ्जाब के राज्यपाल ने मुख्यमंत्री की सिफारिश पर जिसका विधान-सभा में बहुमत नहीं था, विधान-सभा का डम लिए भंग कर दिया ताकि दल बदल समाप्त हो जाये लेकिन हरियाणा के राज्यपाल ने लगभग वैसी ही परिस्थितियों में मुख्यमंत्री का बहुमत हाते हुए भी विधान-सभा भंग करने की उसकी सिफारिश को नहीं माना और उस के स्थान पर राष्ट्रपति शासन की सिफारिश की। हालांकि 3 दिन पश्चात् पञ्जाब में भी राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया, लेकिन वह तो इसलिए करना पड़ा क्योंकि बजट पास न होने के कारण कामचलाऊ मंत्रिमंडल पद पर नहीं रह सकता था। लेकिन हरियाणा में 31 मार्च तक मंत्रिमंडल पद पर रह सकता था और तब तक राव बीरेन्द्र सिंह के मुख्यमंत्री के पद पर रहते हुए नये चुनाव हो सकते थे, क्योंकि सरकार के पास छ महीने का समय था। इसलिए ऐसा लगता है कि हरियाणा के राज्यपाल के लिए तो यह उचित होता कि वह मुख्यमंत्री की सलाह पर विधान-सभा को भंग कर देते, जबकि पञ्जाब के राज्यपाल के लिए उन परिस्थितियों में विधान-सभा को बहुत जल्दी में भंग करने के स्थान पर या तो दूसरी सरकार बनाने का प्रयत्न करना चाहिए था या राष्ट्रपति शासन की सिफारिश करनी चाहिए थी। यहाँ पर यह चर्चा करना भी आवश्यक है कि गुरनाम सिंह सरकार बनाने के लिए तैयार थे।²⁶

पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल ने भी पञ्जाब के राज्यपाल का ही अनुसरण किया था। वहाँ पर बजट मंत्र 28 जून, 1971 को आरम्भ होने वाला था। लेकिन जब मुख्यमंत्री ने यह देखा कि बंगला नाथन में फूट पड़ने और प्रजा मोर्चाजिस्ट पार्टी द्वारा समयान्त वापस लिये जाने के कारण उसका विधान-सभा में बहुमत नहीं रहा तो उस समय उसने (प्रजय मुखर्जी) भी विधान-सभा भंग करा दी थी।²⁷

यह एक दिलचस्प बात है कि जब पञ्जाब के राज्यपाल ने विधान-सभा को मुख्यमंत्री की सिफारिश पर यह जानते हुए भंग किया कि उसका विधान-सभा में बहुमत नहीं है, तब समय के कांग्रेसी सदस्यों ने सदन में तथा उसके बाहर उसकी बड़ी आलोचना की थी। उदाहरणतया, कांग्रेस के सदन सदस्य कृष्णकांत ने कहा कि 'राज्यपाल

ने, जब विधान-सभा का सत्र कल होने जा रहा था उसकी जो उपेक्षा की है वह बहुत ही निन्दाजनक है, और राज्यपाल जिसे संविधान का रक्षक बनाया है उसे ऐसा नहीं करना चाहिए था। उसे पहले तो अनुच्छेद 356 के अर्थान् अपनी रिपोर्ट राष्ट्रपति को भेजनी चाहिए थी और उनके आदेश की प्रतीक्षा करनी चाहिए थी।³¹ वास्तव में यह पहला अवसर था जब कांग्रेस पार्टी ने किसी राज्यपाल की असंवैधानिक ढंग से कार्य करने के लिए आलोचना की थी। उसके कार्य को उन्होंने अनुचित, असंवैधानिक तथा स्वेच्छाचारित पर आधारित कहा।³² उन्होंने यह भी दोष लगाया कि राज्यपाल ने जल्दी में विधान-सभा को इस लिये भंग किया है क्योंकि वह संत अकालियों के साथ मिला हुआ है। गृह मन्त्रालय के राज्य-मंत्री कृष्णचन्द्र पन्त ने राज्य-सभा में कहा कि "पंजाब के राज्यपाल डी० सी० पावते को प्रकाशसिंह बादल की सिफारिश पर विधान-सभा भंग करके अपने आप को नग्न नहीं करना चाहिये था।" इसमें कोई सन्देह भी नहीं है कि राज्यपाल ने जल्दी में विधान-सभा को भंग किया था क्योंकि उसने दूसरी सरकार बनाने का प्रयत्न भी नहीं किया। जब विधान-सभा का सत्र अगले ही दिन होने वाला था तो उसे विपक्ष को शक्ति परीक्षण का अवसर देना चाहिये था। यदि उसे यह विश्वास था कि राजनैतिक मकट टालने का एक मात्र उपाय विधान-सभा को भंग करना ही है तो वह अनुच्छेद 356 के अर्थान् इस की सिफारिश कर सकता था। राज्यपाल का यह कदम असाधारण था क्योंकि राज्यपाल ने अपने निर्णय द्वारा राष्ट्रपति को राष्ट्रपति नामन लागू करने के लिए विवश कर दिया। साधारणतया हम प्रकार के निर्णय, जहाँ राष्ट्रपति नामन लागू करना हो वह राष्ट्रपति देता है। डी० सी० पावते पहले ऐसे राज्यपाल थे जिन्होंने राष्ट्रपति को रिपोर्ट भेजने से पहले ही विधान-सभा को भंग कर दिया था। राज्यपाल द्वारा विधान-सभा भंग किये जाने पर टिप्पणी करते हुए 'हिन्दुस्तान टाइम्स' ने अपने अग्रलेख में लिखा:

पंजाब विधान-सभा को भंग करके राज्यपाल डी० सी० पावते ने उचित कार्य अनुचित ढंग से किया है। विजप्ति के अनुसार उस ने ऐसा मुख्यमंत्री की सिफारिश पर किया है जिस का उस ने त्यागपत्र भी स्वीकार कर लिया है। लेकिन उसे यह मालूम होना चाहिये था कि विधान-सभा में जिस का 24 घंटे के अन्दर सत्र होने वाला था, उस का बहुमन समाप्त हो जाने के कारण उस का नैतिक या वैधानिक किसी भी दृष्टि ने यह अधिकार नहीं था कि वह विधान-सभा भंग करने की सिफारिश करे। इस सम्बन्ध में पूर्वोदाहरणों की कोई कमी नहीं है। कल ही बिहार के राज्यपाल देवकान्त बनर्जा ने ऐसी ही परिस्थितियों में कर्पूरी ठाकुर की ऐसी ही सलाह को रद्द किया है। यदि डी० सी० पावते प्रकाशसिंह बादल के त्यागपत्र को स्वीकार कर लेते और विधान-सभा को भंग करने के स्थान पर स्थगित कर देते तो कोई हानि नहीं थी। हम से उन्हें गुरनाम सिंह के मन्त्रिमंडल बनाने के दावे की जांच भी करने का अवसर मिल जाता और जांच करने के पश्चात् वह यह सिफारिश राष्ट्रपति को कर सकते थे कि पंजाब की राजनैतिक

समस्या का एकमात्र हल यह है कि विधान-सभा को भंग करने के पश्चात् राष्ट्र-पति शासन लागू किया जाये और फिर वहाँ पर चुनाव कराये जायें।³⁹

मुख्यमंत्री का बहुमत न होने पर विधान-सभा का विघटन

जब विधान-सभा में मुख्यमंत्री का बहुमत समाप्त हो जाता है तब उसकी सिफारिश पर विधान-सभा का विघटन किया जायेगा या नहीं, यह राज्यपाल पर निर्भर करता है⁴⁰ और इस सम्बन्ध में भिन्न-भिन्न राज्यपालों ने भिन्न-भिन्न ढंग में अपनी शक्तियों का प्रयोग किया है। उदाहरणतया, 1952 के चुनाव के पश्चात् 108 सदस्यों वाली तिरुवाकुर कोचीन की विधान-सभा में 44 सदस्यों वाली काँग्रेस पार्टी ने सरकार बनाई थी और इस सरकार का 23 सितम्बर, 1953 को पतन हो गया था।⁴¹ उस समय वहाँ के राजप्रमुख ने हारे हुए मुख्यमंत्री की सिफारिश पर विधान-सभा का विघटन कर दिया।⁴² लेकिन जब फरवरी 1955 में पट्टमथानू पिल्ले के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास हुआ तो उन्नीस राजप्रमुख ने उन्नीस राज्य में प्रजा सोशलिस्ट पार्टी के इस मुख्यमंत्री की विधान-सभा भंग करने की सिफारिश को मानने से इन्कार कर दिया और पी० गोविन्दा मेनन को वहाँ का मुख्यमंत्री नियुक्त कर दिया।⁴³ यह सरकार भी अल्पमत सरकार थी क्योंकि 118 सदस्यों वाले सदन में प्रजा सोशलिस्ट पार्टी के केवल 19 सदस्य थे। इसी प्रकार से आन्ध्र में जब 6 नवम्बर 1954 को सरकार के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पाम किया गया तब मुख्यमंत्री ने राज्यपाल से विधान-सभा के विघटन की सिफारिश की थी। लेकिन राज्यपाल ने विधान-सभा भंग करने से पहले सभी राजनैतिक दलों के नेताओं को बुला कर पूछा कि क्या उन में से कोई भी सरकार बनाने के लिए तैयार है और जब उन में से कोई भी सरकार बनाने के लिए तैयार नहीं हुआ, तब ही विधान-सभा को भंग किया गया।⁴⁴ पंजाब में 1967 में गुरनाम सिंह⁴⁵ की, उत्तर प्रदेश में 1968 में खरण सिंह की,⁴⁶ मध्य प्रदेश में 1969 में सारंगधर के राजा नरेशचन्द्र⁴⁷ सिंह की, उड़ीसा में 1971 में मिहदेव⁴⁸ की, तथा गुजरात में 1971 में हितेश्वर देसाई⁴⁹ की विधान सभा भंग करने की सिफारिशों को राज्यपालों ने रद्द कर दिया। इन राज्यों के राज्यपालों ने वैकल्पिक सरकारों की स्थापना के लिये प्रयत्न किये और पंजाब तथा मध्य प्रदेश के राज्यपाल तो उसमें सफल भी हुए।⁵⁰ लेकिन उत्तर प्रदेश, गुजरात, तथा उड़ीसा में राज्यपाल की सिफारिश पर राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया और वहाँ की विधान सभाओं को अनुच्छेद 356 के अधीन भंग कर दिया गया। परन्तु उत्तर प्रदेश में विधान-सभा का विघटन करने से पहले उसे कुछ समय तक निलम्बित रखा गया। लेकिन राज्यपाल के लिये यह वैकल्पिक होना कि वह अनुच्छेद 356 के अधीन विधान-सभा भंग करने की सिफारिश के स्थान पर स्वयं अनुच्छेद 174 (2) (जी) के अधीन मुख्यमंत्री की सिफारिश पर, चाहे उसका विधान सभा में बहुमत सदेहजनक भी क्यों न हो या वह विधान सभा में हार भी क्यों न गया हो, विधान-सभा को भंग कर दे, यदि उसे यह विश्वास है कि राजनैतिक समस्या का एक मात्र समाधान केवल विधान-सभा को भंग कर के नये चुनाव

से इसलिए इन्कार कर दिया था क्योंकि यह सिफारिश करने से पहले उसने इस सम्बन्ध में अपने मन्त्रिमंडल की अनुमति नहीं ली थी।⁴⁷ इसका अर्थ यह है कि विधान सभा भंग करने की सिफारिश करने से पहले मुख्यमंत्री को अपने मन्त्रिमंडल की अनुमति लेनी चाहिए। हरियाणा में दिसम्बर 1971 में, पश्चिमी बंगाल में जून 1971 में, तमिलनाडु में जनवरी 1972 में विधान-सभा भंग करने का निर्णय सारे मन्त्रिमंडल द्वारा किया गया था।

लेकिन इंग्लैंड में मर विन्स्टन चर्चिल के अनुसार हाऊस ऑफ कॉमन्स को भंग करने की सिफारिश करने का अधिकार केवल प्रधानमंत्री का है,⁴⁸ परन्तु प्रोफ़ेसर लाम्की का यह विचार है कि प्रधानमंत्री विघटन करने की सिफारिश के अधिकार का अपने व्यक्तिगत लाभ के लिए दुरुपयोग कर सकता है। इसलिए उसने यह सुझाव दिया कि "विघटन करने की सिफारिश करने का अधिकार अब केवल प्रधानमन्त्री के हाथ में नहीं होना चाहिये, यह सिफारिश बगल से पहले उसे मन्त्रिमंडल से परामर्श करना चाहिये। त्यागपत्र देने या हाऊस ऑफ कॉमन्स का विघटन करने की सिफारिश मन्त्रिमंडल की सिफारिश से ही जानी चाहिये।"⁴⁹

गुजरात में राज्यपाल ने हिनेन्द्र देसाई की विधान-सभा को भंग करने की सिफारिश को इसलिए नहीं माना क्योंकि "देसाई का बहुमत सदेहजनक था, इस का दूसरा कारण यह था कि तब तक बजट भी पास नहीं हुआ था, और बजट केवल सदन द्वारा पास किया जा सकता था और ऐसी स्थिति में देसाई का मुख्यमंत्री बने रहना उचित नहीं था। इसलिए राज्यपाल ने अनुच्छेद 356 के अधीन राष्ट्रपति शासन लागू करने की सिफारिश की।"⁵⁰ यह स्पष्ट जान पड़ता है कि राज्यपाल ने विधान-सभा भंग करने की सिफारिश रद्द करने के जो कारण दिये हैं वे तर्कमगत हैं, लेकिन यह आश्चर्यजनक बात है कि पंजाब, पश्चिमी बंगाल तथा बिहार में ऐसा क्यों नहीं किया गया। पंजाब में राज्यपाल ने बजट सत्र के आरम्भ होने से एक दिन पहले 13 जून 1971 को मुख्यमंत्री की सिफारिश पर विधान-सभा को भंग कर दिया था। पश्चिमी बंगाल में बजट सत्र आरम्भ होने से तीन दिन पहले 25 जून 1971 को उस मुख्यमंत्री की सिफारिश पर विधान-सभा को भंग कर दिया गया था जिसका विधान-सभा में बहुमत सदेहजनक था। बिहार के राज्यपाल देवकान्त बरमा ने भोला पामवान की सिफारिश पर, जब उसका बहुमत सदेहजनक था, विधान-सभा का भंग कर दिया।⁵¹ उसने मुख्यमंत्री तथा उपमुख्यमंत्री की कामचलाऊ सरकार के रूप में पद पर बनाये रखा।⁵² वह सरकार 31 मार्च 1972 के पश्चात् पद पर नहीं रह सकती थी क्योंकि बजट पास नहीं हुआ था। इसके परिणामस्वरूप 9 जनवरी 1972 को वहा पर राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया।⁵³ यहाँ पर यह चर्चा करना भी आवश्यक है कि तिरुवाकुर-कोचीन में जान को विधान-सभा भंग किये जाने के पश्चात् लगभग छ महीने तक कामचलाऊ मुख्यमंत्री के रूप में कार्य करते रहने दिया गया था।⁵⁴

विधान-सभा विघटन के पश्चात् मन्त्रिमंडल की स्थिति

जब विधान-सभा को अनुच्छेद 174 (2) (बी) के अधीन भंग कर दिया जाये और कामचलाऊ मन्त्रिमंडल पद पर हों तो उस मन्त्रिमंडल की स्थिति क्या होती है? क्या हम उस मन्त्रिमंडल को कामचलाऊ मन्त्रिमंडल के नाम से सम्बोधित करेंगे या किसी और नाम से। विधान-सभा को अनुच्छेद 174 (2) (बी) के अधीन भंग करने के पश्चात् हरियाणा के राज्यपाल ने कहा कि "इस मन्त्रिमंडल को कामचलाऊ मन्त्रिमंडल के नाम से सम्बोधित करना उचित नहीं होगा। संविधान में कामचलाऊ मन्त्रिमंडल की कोई व्यवस्था नहीं है। साधारणतया उन सरकार को इस नाम से सम्बोधित किया जाता है जो त्यागपत्र दे दे और उस के पश्चात् राज्यपाल उसे उस समय तक काम चलाते रहने को कहे जब तक कोई अन्य व्यवस्था की जा सके। हरियाणा में किसी मंत्री ने त्यागपत्र नहीं दिया है। सरकार को पूर्ण अधिकार है, लेकिन साधारणतया ऐसी सरकार विवादग्रस्त अध्यादेश जारी करने की गिफारिश नहीं करती। उनके लिए भी कोई कानूनी रुकावट नहीं है लेकिन फिर भी ऐसा करना वाञ्छनीय नहीं है।" ⁵⁵ परन्तु इस सम्बन्ध में एक प्रश्न यह पूछा जाता है कि मन्त्रिमंडल के लिए अनुच्छेद 174 (2) (बी) के अधीन अपना त्यागपत्र दिये बिना विधान-सभा को भंग करवाना कहाँ तक उचित है जैसा कि पश्चिमी बंगाल में जून 1971 में अजय मुखर्जी ने और हरियाणा में 1971 में बंसीलाल ने किया। क्या यह संविधान के अनुच्छेद 164 (2) का उल्लंघन नहीं है, जिसमें यह कहा गया है कि मन्त्रिमंडल विधान-सभा के प्रति उत्तरदायी होगा। यह प्रश्न सर्वोच्च न्यायालय में भी उठाया गया था। उस समय सर्वोच्च न्यायालय ने यह निर्णय दिया कि "विधान-सभा को भंग करने का अर्थ यह नहीं है कि अनुच्छेद 356 के अधीन वैधानिक मशीनरी विफल हो गई है। अनुच्छेद 164 (2) को, जिसमें यह कहा गया है कि मन्त्रिमंडल विधान-सभा के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होगा, उसी प्रकार से पढ़ा जायेगा जैसे अनुच्छेद 75 (3) को पढ़ते हैं।" ⁵⁶ अनुच्छेद 75 (3) की व्याख्या सर्वोच्च न्यायालय में यू० एन० राव बनाम श्रीमती उन्दिरा गांधी में की गई थी। उस निर्णय के अनुसार "अनुच्छेद 75 (3) में मन्त्रिमंडल के उत्तरदायित्व की बात कही गई है। उस अनुच्छेद की व्याख्या अनुच्छेद 74 (1) तथा अनुच्छेद 75 (2) को ध्यान में रखते हुए की जानी चाहिए। अनुच्छेद 75 (3) केवल उस समय लागू होता है जब लोकसभा भंग या स्थगित न हुई हो। इसलिए यह नहीं कहा जा सकता कि जब लोकसभा को भंग किया जाये तब प्रधानमंत्री तथा अन्य मंत्रियों को त्यागपत्र दे देना चाहिए या उन्हें बरखास्त कर दिया जाना चाहिए।" ⁵⁷ उस लिए विधान-सभा के भंग किये जाने के पश्चात् भी मन्त्रिमंडल भंग नहीं होता, वह अपने पद पर बना रहता है। ⁵⁸

सदर्भ

- 1 'दि स्टेट्समैन', 21 जून 1967, पृष्ठ 1
- 2 'दि ट्रिब्यून', 26 नवम्बर 1967, पृष्ठ 8
- 3 'पेक्टिश्न', 25 नवम्बर 1967, पृष्ठ 2
- 4 'दि स्टेट्समैन', 17 दिसम्बर 1968, पृष्ठ 1
- 5 'लोरसभा डिबेट्स', चौथी श्रृंखला, वॉल्यूम् 20, नम्बर 21-25, 11 दिसम्बर 1968, कालम 143
6. बिहार में कर्पूरी ठाबुर के कहने पर तो राज्यपाल डी फे बग्रा ने 2 जून 1971 को विधान-सभा भंग करने से इन्कार कर दिया ('दि स्टेट्समैन', 2 जून 1971, पृष्ठ 1), लेकिन 29 दिसम्बर 1971 को भांग पामवान शास्त्री ने कहने पर उसे भंग कर दिया।
- 7 'जरनल ऑफ सोमाइटी फॉर दि स्टडी ऑफ स्टेट गवर्नमेंट्स', वॉल्यूम् 5, जनवरी-मार्च 1972, नम्बर 1, पृष्ठ 69
- 8 'दि टारगेट ऑफ इण्डिया', 23 मार्च 1969, पृष्ठ 5
- 9, 'सर्विशन सभा डिबेट्स', वॉल्यूम् 8, पृष्ठ 107
- 10 (क) उदाहरणतया, 1971 में तमिलनाडु में द्रमुक का बहुमत था और जब वज्र पाम करने के पश्चात् वहां के मुख्यमन्त्री कर्णानिधि ने विधान-सभा भंग करने की सिफारिश की तो राज्यपाल ने विधान-सभा भंग कर दी।
(ग) इसी प्रकार हरियाणा में वज्र पाम करने के पश्चात् जब बलीराज ने विधान-सभा भंग करने की सिफारिश की तो राज्यपाल ने विधान-सभा को भंग कर दिया हालांकि साधारणतया यह विधान-सभा 18 महीने तक और रह सकती थी। 'दि ट्रिब्यून', जनवरी 22 1972 पृष्ठ 1
(ग) केरल में भी 1970 में वज्र पाम होने के पश्चात् मुख्यमन्त्री की सिफारिश पर विधान-सभा को भंग कर दिया था।
- 11 इस समिति ने सिफारिश की कि ऐसी परिस्थिति में मन्त्रिमण्डल को वज्र पाम करने के लिये विधान-सभा को समन जाना चाहिये और उसमें पश्चात् ही विधान-सभा को भंग करने की सिफारिश करनी चाहिये। यदि मन्त्रिमण्डल ऐसा करने के लिये तैयार न हो और दूसरी सरकार बनने की संभावना हो तो 'राज्यपाल के पाम अनुच्छेद 356 के अधीन राष्ट्रपति शासन की सिफारिश करने के अनिवार्य बोझ भी विकस्य नहीं होगा क्योंकि उस परिस्थिति में राज्य का प्रशासन चलाने के लिये केवल मन्त्रिमण्डल ही पैसे दे सकती है। वज्र पाम किये बिना कोई भी मन्त्रिमण्डल पद पर नहीं रह सकता।"

'जरनल ऑफ सोमाइटी, फॉर दि स्टडी ऑफ स्टेट गवर्नमेंट्स"

वॉल्यूम् 5, जनवरी-मार्च 1972, नंबर 1, पृष्ठ 70

12. 'दि स्टेट्समैन', मई 14, 1971, पृष्ठ 1.
13. 'दि टाइम्स ऑफ इण्डिया', जून 27, 1971, पृष्ठ 1.
14. वही; जून 14, 1971, पृष्ठ 1.
15. 'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', 30 दिसम्बर 1971, पृष्ठ 1.
16. राज्यपाल ने राष्ट्रपति को जो रिपोर्ट भेजी उसमें भी इस बात को स्वीकार किया था कि राव वर्मिन्ड सिंह का विधान-सभा में बहुमत है।
'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', नवम्बर 21, 1967, पृष्ठ 1.
17. 'दि स्टेट्समैन', मई 14, 1971, पृष्ठ 1.
18. जब 18 अकाली विधायक गुरनाम सिंह अकाली दल में जा मिले तब प्रकाश सिंह बादल की सरकार का पतन स्पष्ट दिखाई दे रहा था। उस समय राज्यपाल ने मुख्यमंत्री की सिफारिश पर 13 जून 1971, को विधान-सभा को भंग कर दिया। विधान-सभा वज्रत सत्र के आरम्भ होने से एक दिन पहले भंग की गई थी और मुख्यमंत्री ने अपना त्यागपत्र दे दिया था।
'दि टाइम्स ऑफ इण्डिया', जून 14, 1971, पृष्ठ 1.
19. वज्रत सत्र 28 जून 1971, को आरम्भ होने वाला था लेकिन बंगला कांग्रेस में फूट पड़ने, तथा प्रजा सोशलिस्ट पार्टी के विधायकों द्वारा समर्थन वापस लिये जाने के कारण अजय मुकर्जी की सरकार का पतन स्पष्ट दिखाई दे रहा था। लेकिन मुख्यमंत्री ने अपना त्यागपत्र दिये बिना विधान-सभा को अनुच्छेद 174 (2) (बी) के अधीन भंग करवा दिया।
वही; 26 जून 1971, पृष्ठ 1.
20. जब इण्डियन सोशलिस्ट पार्टी ने यह धमकी दी कि यदि प्रजा सोशलिस्ट पार्टी को समन्वय समिति में शामिल किया गया तो वह अपना समर्थन वापस ले लेगी, तब अच्युता मेनन मन्त्रिमंडल की स्थिति डगमगा गई थी। उसके पश्चात् मुख्यमंत्री ने अपना त्यागपत्र दिये बिना विधान-सभा भंग करवा दी थी।
'दि ट्रिब्यून', जून 1970, पृष्ठ 1.
21. वज्रत सत्र के पश्चात् जब भारतीय कम्यूनिस्ट पार्टी ने अपना समर्थन वापस लिया तब भी पामदान मन्त्रिमंडल लटकाया गया था।
वही; 30 दिसम्बर 1971, पृष्ठ 4.
22. पंजाब में राष्ट्रपति शासन 15 जून, 1971 को लागू किया गया था।
'दि ट्रिब्यून', 17 जून 1971, पृष्ठ 8.
23. पश्चिमी बंगाल में राष्ट्रपति शासन 26 जून, 1971 को लागू किया गया था।
'दि टाइम्स ऑफ इण्डिया', 27 जून 1971, पृष्ठ 1.
24. 22 नवम्बर 1967 को सरदार गुरनाम सिंह ने त्यागपत्र देने समय विधान-सभा भंग करने की सिफारिश की थी, लेकिन राज्यपाल ने लच्छमन सिंह गिल को मुख्यमंत्री बना दिया था।
'दि ट्रिब्यून', 26 नवम्बर 1971, पृष्ठ 1.
25. 20 मार्च 1969 को जब विधान-सभा का सत्र होने वाला था तो उस समय मारंगनाट के राजा

मणेशचन्द्र मिह ने जो मुख्यमन्त्री थे, त्यागपत्र देने हुए विधान-सभा भंग करने की सिफारिश की थी लेकिन राज्यपाल ने उस सिफारिश को श्रवणीकार करने हुए श्यामाचरण मुकुटा को मुख्यमन्त्री नियुक्त कर दिया था।

- 26 उत्तर प्रदेश में 25 जून 1968 तथा 13 जून 1973 को जब चरण सिंह तथा कमलारति बिपाठी ने प्रथम त्यागपत्र दिये तब विधान-सभा को निलम्बित कर दिया गया था। इसी प्रकार पश्चिमी बंगाल में मार्च 1970 में जब अजय मुकर्जी ने त्यागपत्र दिया, बिहार में 4 जुलाई 1969 को जब भोला पासवान ने त्यागपत्र दिया, आन्ध्र में 19 जनवरी 1973 को जद नमोहा राव ने त्यागपत्र दिया, तब बहा पर विधान-सभाओं को निलम्बित कर दिया गया था।
- 27 जब पश्चिमी बंगाल में बी सी घोष ने त्यागपत्र दिया तो 20 फरवरी 1968 को विधान-सभा को भंग कर दिया गया था। इसी प्रकार से जब मुकर्जी ने त्यागपत्र दिया तब भी विधान-सभा का 25 जून 1971 को अनुच्छेद 356 के अधीन भंग कर दिया गया था। उत्तर प्रदेश में 15 अप्रैल 1968 को (विधान-सभा को 25 फरवरी 1968 के पश्चात् से निलम्बित रखने के पश्चात्), पंजाब में 23 अगस्त 1968 को जब लक्ष्मण सिंह गिल ने त्यागपत्र दिया, बिहार में 28 मई 1968 को जब भोला पासवान शास्त्री ने त्यागपत्र दिया, उड़ीसा में 3 मार्च 1973 को जब श्रीमती नन्दिनी मत्पथी ने त्यागपत्र दिया तब भी विधान-सभा को अनुच्छेद 356 के अधीन भंग कर दिया गया था।
- 28 वही, 17 जून 1971, पृष्ठ 1
- 29 वही, जून 14, 1971, पृष्ठ 1
- 30 'दि टाइम्स ऑफ इण्डिया', जून 26, 1971, पृष्ठ 1
- 31 वही, जून 14, 1971, पृष्ठ 1
- 32 वही, जून 15, 1971, पृष्ठ 1
- 33 'दि टाइम्स ऑफ इण्डिया', जून 14, 1971, पृष्ठ 1
- 34 विधान-सभा में बहुमत समाप्त होने के अनेक रूप हैं, अर्थात् यह औपचारिक रूप से अधिवेशन का प्रस्ताव पास करने, मन्त्रिमण्डल द्वारा पेश किय गये विधान के औपचारिक प्रस्ताव को रद्द करने, बजट को रद्द करने, किसी नीति संबंधी महत्वपूर्ण विधेयक को रद्द करने के परिणाम-स्वरूप समाप्त हो सकता है। जब मुख्यमन्त्री को यह अनुभव हो जाये कि उस की विधान सभा में पराजय हो जायेगी तब वह त्यागपत्र दे सकता है और उसका भी अर्थ यही है।
- 35 कृष्ण नैथ्यर, 'कान्टिटयूशनल एडमिनिस्ट्रेशन इन केरल', प्रथम संस्करण, 1964, पृष्ठ 35
- 36 'लोकसभा डिबेट्स', चौथी श्रृंखला, वॉल्यूम 9, नवंबर 6 10, 23 नवम्बर 1967, कॉलम 2352
- 37 कृष्ण नैथ्यर, 'कान्टिटयूशनल एडमिनिस्ट्रेशन इन केरल', प्रथम संस्करण 1964, पृष्ठ 36
- 38 'राज्यसभा डिबेट्स', वॉल्यूम 8, 1954, कॉलम 194-95
- 39 'दि ट्रिब्यून', 26 सितम्बर 1967, पृष्ठ 1,
- 40 'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', 19 फरवरी 1968, पृष्ठ 12

41. 'पेंडिंग', मार्च 21, 1969, पृष्ठ 1.
42. 'दि स्टेट्समैन', 11 फरवरी 1971, पृष्ठ 8.
43. वही; जून 2, 1971, पृष्ठ 1.
44. पंजाब में लच्छमनसिंह गिल और मध्यप्रदेश में श्यामाचरण शुक्ला की सरकारों की नियुक्ति की गई।
45. 'दि टारन्स प्रॉफ इगिटिया', 23 मार्च 1969, पृष्ठ 2.
46. 'जरनल प्रॉफ द सोमायटी फोर दि स्टडी ऑफ स्टेट गवर्नमेंट्स', वॉल्यूम 5, जनवरी-मार्च 1972, नम्बर 1, पृष्ठ 69.
47. 'दि स्टेट्समैन', 11 फरवरी 1971, पृष्ठ 8.
48. 'नैशनल टिराल्ट', 20 जुलाई 1970, पृष्ठ 5.
49. 'दि इगिडियन एक्सप्रेस', 20 सितम्बर 1969, पृष्ठ 6.
50. 'दि स्टेट्समैन', 14 मार्च 1971, पृष्ठ 1.
51. 'दि हिन्दुस्तान टारन्स', 30 दिसम्बर 1971, पृष्ठ 1.
52. वही।
53. 'दि स्टेट्समैन', 20 जनवरी 1972, पृष्ठ 1.
54. 'लोकसभा टिवेट्स', चौथी शृंखला, वॉल्यूम 9, नम्बर 6-10, 23 नवम्बर 1967, कॉलम 2330.
55. 'दि ट्रिब्यून', जनवरी 22, 1972, पृष्ठ 1.
56. टी० के० एन० राजगोपाल, बनाम टी० एम० कमलानिधि, 'ए० अ.सि० आर०', 1971, सर्वोच्च न्यायालय 1551.
57. 'ए० आर० आर०', 1971, सर्वोच्च न्यायालय 1002.
58. वही; पृष्ठ 1551.

राज्यपाल का अभिभाषण देने तथा सन्देश भेजने का अधिकार

सविधान के अनुच्छेद 176 (1) के अनुसार "विधान-सभा के चुनाव होने के पश्चात् प्रथम सत्र के आरम्भ होने पर तथा प्रत्येक वर्ष के प्रथम सत्र के शुरू होने पर राज्यपाल विधान-सभा या जहाँ पर विधान परिषद् है वहाँ दोनों इकट्ठे सदनों के सामने अभिभाषण देगा और उन्हें सत्र बुलाने का कारण बतलायेगा।"

“(2) उस अभिभाषण में जिन विषयों की चर्चा की गई है उन पर वहम करने के लिये, सदन की क्रियाविधि को नियमित करने वाले नियमों में समय निर्धारित करने के लिए व्यवस्था की जायेगी।”

सविधान में प्रथम सशोधन (प्रथम सशोधन अधिनियम, 1951) के पास करने से पहले राज्यपाल को प्रत्येक सत्र के आरम्भ होने पर विधान-सभा तथा जिन राज्यों में विधान परिषद् है वहाँ पर दोनों सदनों को इकट्ठा बुला कर अभिभाषण देना पड़ता था। लेकिन सविधान में प्रथम सशोधन होने के पश्चात् राज्यपाल विधान-सभा के चुनाव होने के पश्चात् प्रथम सत्र तथा प्रत्येक वर्ष के प्रथम सत्र में ही विधान-सभा या जहाँ पर विधान परिषद् है वहाँ पर दोनों सदनों के सामने इकट्ठा भाषण देता है। वह अब प्रत्येक सत्र के आरम्भ होने पर भाषण नहीं देता।

सत्र आरम्भ होने का समय

सत्र आरम्भ होने के सम्बन्ध में यह भी पूछा जा सकता है कि सत्र आरम्भ कब होता है? क्या सत्र उस समय आरम्भ होता है जब विधान-सभा का सचिव (राज्यपाल के निर्देश पर) सदस्या को शपथ लेने के लिये बुलाता है या यह उस समय शुरू होता है जब राज्यपाल अपने अभिभाषण को पढ़ना शुरू करता है या यह राज्यपाल का भाषण समाप्त होने पर आरम्भ होता है या तब शुरू होता है जब उसका भाषण वहम के लिये सदन के पटल पर रखा जाता है।

क्या सत्र उस समय आरम्भ होता है जब विधान-सभा का सचिव सदस्यों को शपथ लेने के लिये बुलाता है, यह मामला सचिवान बनाम उड़ीसा विधान सभा में उड़ीसा उच्च न्यायालय के सामने उठाया गया था।¹ इस मामले में विधान-सभा के सचिव ने, राज्यपाल के निर्देश के अनुसार, प्रथम चुनाव के पश्चात् विधान सभा की प्रथम बैठक 4 मार्च 1952 को बुलाई थी। विधान-सभा सचिव ने बेंडक के बर्नेडर की

प्रतिलिपि भेजते हुए सदस्यों को सूचित किया था कि "उड़ीसा विधान-सभा का प्रथम सत्र 4 मार्च 1952 से आरम्भ हो रहा है"²। इस सूचना पत्र के साथ बैठकों का जो कलेंडर भेजा गया था उस के अनुसार "4 तथा 5 तारीख को सदस्यों को शपथ दिलायी जानी थी, 6 तारीख को अध्यक्ष का चुनाव होना था तथा 7 तारीख को राज्यपाल के अभिभाषण के पश्चात् भाषण देने के लिए उनका धन्यवाद करने के लिये प्रस्ताव पर बहस होनी थी।"³ इस मामले में यह प्रश्न उठाया गया था कि सत्र 4 मार्च 1952 को आरम्भ हुआ है न कि 7 मार्च 1952 को, जब राज्यपाल ने अपना अभिभाषण विधान-सभा में पढ़ा था। आवेदक ने अपने पक्ष में विधान-सभा के सचिव द्वारा एक सूचनापत्र में जिस भाषा का प्रयोग किया था उस का हवाला देते हुए कहा कि उस सूचनापत्र के साथ विधान-सभा की बैठक के कलेंडर में यह कहा गया है कि उड़ीसा विधान-सभा की प्रथम बैठक "4 मार्च से आरम्भ होगी।" आवेदक ने यह भी कहा कि चूंकि सत्र पहले ही 4 मार्च 1952, से आरम्भ हो चुका है इस लिये यह नहीं कहा जा सकता कि राज्यपाल का 7 मार्च का भाषण, संविधान के अनुच्छेद 176 (1) के अधीन विधान-सभा का सत्र आरम्भ होने पर दिया गया है। इसलिये यह संविधान का उल्लंघन है, क्योंकि अनुच्छेद 176 (1) के अनुसार राज्यपाल का यह सवैधानिक कर्तव्य था कि वह प्रथम सत्र की प्रथम बैठक के सामने भाषण देता।⁴ यहाँ पर यह चर्चा भी की जा सकती है कि अनुच्छेद 176 (1) का उल्लंघन किया जाये तो विधान-सभा की सारी कार्यवाही अवैध हो जाती है।⁵ यह आश्चर्यजनक बात है कि पश्चिमी बंगाल के भूतपूर्व मुख्यमन्त्री तथा उप-मुख्यमन्त्री ने राज्यपाल को यह सलाह दी कि वह प्रथम सत्र की प्रथम बैठक में अभिभाषण न दें।⁶

यदि हम अध्यक्ष के चुनाव को ध्यान में रखें तो आवेदक के तर्क में काफी बजन है क्योंकि जब तक सदन की बैठक औपचारिक रूप से नहीं होती तब तक अध्यक्ष का चुनाव वैध रूप से नहीं हो सकता और न्यायाधीश नरसिंहा ने इस तर्क को मानते हुए कहा कि "समस्या यह है कि अनुच्छेद 178 के अधीन अध्यक्ष का चुनाव विधान-सभा की कार्यवाही का भाग है और एक प्रकार से यह सत्र आरम्भ होने के पश्चात् ही हो सकता है और यह सत्र सदस्यों को अनुच्छेद 188 के अधीन शपथ दिलाने के तुरन्त पश्चात् ही एक प्रकार से आरम्भ हुआ था।"⁷ लेकिन उसने आगे चलकर कहा कि "वह इस प्रश्न पर तब तक निर्णय नहीं देता जब तक कि इस प्रश्न पर पूर्णतया बहस नहीं हो जाती।"⁸ एच०एन० कौल तथा एस०एल० अकबर का भी यही मत है।⁹ लेकिन मे की "पालियामेन्ट्री प्रेक्टिस" के अनुसार जब नई संसद का सत्र बुलाया जाता है तब पहले तो सदस्य शपथ लेते हैं, फिर अध्यक्ष का चुनाव होता है और उसके पश्चात् वह स्वयं शपथ ग्रहण करता है। उसके पश्चात् राजा अपने भाषण द्वारा संसद की बैठक का उद्घाटन करता है।¹⁰ मे की पुस्तक पालियामेन्ट्री प्रेक्टिस (14वां संस्करण) के पृष्ठ 273 पर दिया हुआ यह वाक्य स्थिति को और भी स्पष्ट करता है, "जब दोनों सदनों के अधिकांश सदस्य शपथ ले लेते हैं तब प्रथम सत्र की प्रारम्भिक आवश्यकताये पूरी हो

जाती है और समद राजा का मापण मुने के लिये तथा सदन की प्रारम्भिक कार्य-वाही करने के लिये तैयार हो जाती है ।”

चूँकि “भारत के संविधान में तथा उड़ीसा विधान-सभा की कार्यवाही में सम्बन्धित, अध्यक्ष ने जो नियम बनाये हैं, वह उसी प्रकार के हैं जैसे इंग्लैंड में हैं, इस लिये कोई भी सदस्य विधान-सभा में उस समय तक स्थान ग्रहण नहीं कर सकता जब तक वह बफादारी की शपथ नहीं ले लेता और विधान सभा भी अध्यक्ष का वंश दग से चुनाव किए बिना कोई कार्यवाही नहीं कर सकती । विधान-सभा का इस प्रकार से गठन होने के पश्चात् ही राज्यपाल विधान-सभा में अभिभाषण दे सकता है ।”¹¹

चूँकि प्रत्येक चुनाव के पश्चात् जो प्रथम सत्र होना है उसके आरम्भ होने में पहले सदस्यों को शपथ दिलाने तथा अध्यक्ष के चुनाव आदि की प्रारम्भिक कार्यवाही पूरी की जानी चाहिए इसलिए न्यायाधीश पाणीग्राही ने कहा कि “मेरे विचार में अनुच्छेद 176 की धारा (1) के शब्दों में यह अर्थ नहीं लगाया जा सकता कि उड़ीसा विधान-सभा का सत्र 4 मार्च 1952 को जब नवनिर्वाचित सदस्यों को शपथ लेने के लिये बुलाया गया था, उसी दिन से आरम्भ हुआ था । इसलिये मेरा मत यह है कि अनुच्छेद 176 का उल्लंघन नहीं हुआ है और 7 तथा 8 मार्च के लिये विधान-सभा का जो कार्यक्रम निश्चित किया गया है उससे संविधान के विभी भी अनुच्छेद का उल्लंघन नहीं होता । यह विधान सभा की कार्यवाही के नियमों के अनुसार है तथा संसदीय प्रथा के अनुसार यह उचित है ।”¹² पश्चिमी बंगाल विधान-सभा ने कार्यवाही के सम्बन्ध में जो नियम बनाये हैं उनका नियम 3 भी इसी निर्णय का समर्थन करता है । इस नियम के अनुसार ‘विधान-सभा सत्र किये जाने के पश्चात् अध्यक्ष का चुनाव होने पर सत्र की पहली बैठक में राज्यपाल संविधान के अनुच्छेद 176 के अनुसार भाषण देगा ।”

इसलिये उड़ीसा न्यायालय के अनुसार, “जब विधान सभा का सचिव राज्यपाल के निर्देश के अनुसार, सदस्यों को शपथ लेने तथा अध्यक्ष का चुनाव करने के लिये बुलाना है तब सत्र आरम्भ नहीं होता । यदि हम उड़ीसा उच्च न्यायालय के इस निर्णय का मत लें कि सत्र उस समय आरम्भ नहीं होता जब विधान-सभा का सचिव सदस्यों को शपथ लेने तथा अध्यक्ष का चुनाव करने के लिये बुलाता है तो फिर क्या सत्र उस समय आरम्भ होता है जब राज्यपाल अपना मापण पढ़ना शुरू करता है ? उड़ीसा उच्च न्यायालय के न्यायाधीश पाणीग्राही के अनुसार सत्र उसी समय आरम्भ हो जाता है जब राज्यपाल अपना मापण पढ़ना शुरू करता है ।”¹⁴ उसके अनुसार ‘Commencement of every session’ वाक्य का जानबूझ कर प्रयोग किया गया है क्योंकि अनुच्छेद 176 (1) के अनुसार सत्र राज्यपाल के भाषण के साथ आरम्भ होता है और विधान-सभा का पांच वर्ष का जो कार्यकाल है वह भी इसी तिथि से आरम्भ होता है ।¹⁵ लेकिन यह आश्चर्यजनक बात है कि वही न्यायाधीश उसी निर्णय में आगे चलकर इसके शिक्कुल उल्टा बान कहता है । उदाहरणार्थ, आगे

चलकर वह कहता है कि "फिर विधान-सभा को राज्यपाल के भाषण पर बहस करने का अवसर दिया जाता है ताकि वह उस पर अपने विचार व्यक्त कर सके और फिर यह अपनी कार्यवाही आरम्भ करती है और केवल इस समय विधान-सभा का सत्र आरम्भ होता है (It is only at this stage that the assembly can be said to meet in session)" । इस वाक्य का अर्थ यह है कि मत्र उस समय आरम्भ नहीं होता जब राज्यपाल अपना भाषण पढ़ना शुरू करता है बल्कि यह उस समय शुरू होता है जब विधान-सभा राज्यपाल के भाषण पर बहस शुरू करती है । इसलिये उस निर्णय में उमी न्यायाधीश ने परस्पर विरोधी बातें कही हैं । लेकिन फिर भी यह लगता है कि न्यायाधीश ने वाद में जो बात कही है वह ज्यादा युक्तिसंगत है, क्योंकि यदि हम इस सिद्धान्त को मान ले कि मत्र उस समय शुरू होता है जब राज्यपाल अपना भाषण पढ़ना आरम्भ करना है तो इसका अभिप्राय यह होगा कि राज्यपाल ने सभापति के रूप में अध्यक्ष का स्थान ले लिया लेकिन मंत्रिधान में उसकी कोई

कठिनाई यह है कि यदि अध्यक्ष सदन के पटल पर राज्यपाल के भाषण की प्रतिलिपि रखने से इन्कार कर दे तो क्या उसके ऐसा करने पर सत्र आरम्भ नहीं होगा ? दूसरे शब्दों में अध्यक्ष के हाथ में यह शक्ति आ जायेगी कि वह राज्यपाल के भाषण का सभा पटल पर रखने से इन्कार करके सत्र न होने देने में सफल हो जायेगा ।

लेकिन यह फिर भी सम्भव है कि कुछ संविधान विशेषज्ञ यह कहें कि विधान-पालिका का सत्र तब आरम्भ होता है जब राज्यपाल अपना भाषण पढ़ना शुरू करता है । यदि हम इस तर्क को मान ले तो इसका परिणाम यह होगा कि सदस्य राज्यपाल से प्रश्न पूछ सकेंगे लेकिन वास्तव में विधायिका को राज्यपाल से प्रश्न पूछने का कोई अधिकार नहीं होता । राजस्थान उच्च न्यायालय के निर्णय के अनुसार, “संविधान के अनुसार विधान-सभा की अन्य कार्यवाही जिसमें प्रश्न पूछना या समस्या द्वारा भाषण देना भी शामिल है, राज्यपाल के भाषण से पहले नहीं बल्कि उसके बाद ही शुरू होती है । हमारे इस दृष्टिकोण का उद्देश्य उच्च न्यायालय की डिविजन बेंच का सर्वाधिकार सुपाकार बनाम अध्यक्ष उद्देश्य विधान-सभा का निर्णय भी समर्थन करता है ।”²²

इसलिये यह कहा जा सकता है कि विधानपालिका का सत्र उस समय आरम्भ नहीं होता जब राज्यपाल अपना भाषण पढ़ना शुरू करता है, दूसरे शब्दों में इस का अर्थ यह है कि जब तक राज्यपाल अपना भाषण समाप्त नहीं कर देता तब तक सत्र आरम्भ नहीं हो सकता । राजस्थान उच्च न्यायालय का भी यही दृष्टिकोण है । इस के अनुसार “राज्यपाल के भाषण के बिना सदन की कार्यवाही बंध रूप में आरम्भ नहीं हो सकती ।”²³

लेकिन यदि हम इस निर्णय को स्वीकार कर लें तो क्या इसका अर्थ यह नहीं होगा कि विधान-सभा के दोनों सत्रों में राज्यपाल का भाषण अनिवार्य हो जायेगा ? दूसरे शब्दों में क्या 18 जून 1951 को “प्रत्येक सत्र” के स्थान पर “विधान-सभा के प्रत्येक आम चुनाव के पश्चात् प्रथम सत्र और प्रत्येक वर्ष के प्रथम सत्र” का जो संशोधन किया गया है वह निरर्थक नहीं होगा, क्योंकि उद्देश्य उच्च न्यायालय के अनुसार राज्यपाल के भाषण के बिना सत्र आरम्भ नहीं हो सकता । लेकिन अनुच्छेद 176 (1) के अनुसार राज्यपाल के लिये प्रत्येक वर्ष के दोनों सत्रों में भाषण देना अनिवार्य नहीं है । केवल चुनाव के पश्चात् प्रथम सत्र में और प्रत्येक वर्ष के प्रथम सत्र में ही राज्यपाल का भाषण आवश्यक है ।²⁴ इस का अर्थ यह है कि राज्यपाल प्रत्येक वर्ष के दूसरे सत्र में, यदि भाषण न दे तो वह अवैध नहीं होगा और 1951 में संविधान में किया गया संशोधन इस दृष्टिकोण की पुष्टि करता है । इस से ऐसा लगता है कि या तो यह कहना गलत है कि सत्र केवल तब ही शुरू होता है जब राज्यपाल के भाषण की प्रतिलिपि सदन के पटल पर रख दी जाती है या सदन के दोनों सत्रों में राज्यपाल को भाषण देना ही पड़ेगा जिस के परिणामस्वरूप संविधान का प्रथम संशोधन निरर्थक हो जायेगा । लेकिन यदि हम संविधान का तत्त्व गहराई से

अध्ययन करें तो हमें मालूम होगा कि राज्यपाल केवल चुनाव के पश्चात् प्रथम सत्र और प्रत्येक वर्ष के प्रथम सत्र में ही भाषण देता है और इन सत्रों के अतिरिक्त जो अन्य सत्र होते हैं वे राज्यपाल के भाषण के बिना शुरू हो सकते हैं, क्योंकि उड़ीसा उच्च न्यायालय ने राज्यपाल के भाषण द्वारा सत्र शुरू होने की जो बात कही है वह केवल चुनाव के पश्चात् प्रथम सत्र तथा प्रत्येक वर्ष के प्रथम सत्र के बारे में ही कही है न कि इन सत्रों के अतिरिक्त अन्य सत्रों के बारे में भी। इसलिये उस निर्णय को अन्य सत्रों पर लागू करना उचित नहीं होगा। अन्य सत्र राज्यपाल के भाषण के बिना आरम्भ हो सकते हैं। उदाहरणतया, उत्तर प्रदेश में मार्च 1970 में वजट सत्र राज्यपाल के भाषण के बिना शुरू हुआ और जब विपक्ष ने इस पर आपत्ति उठाई तो अध्यक्ष ए० जी० खेर ने कहा कि "यह सत्र नये वर्ष 1973 का प्रथम सत्र नहीं है। यह तो पिछले वर्ष (1972) का जो अग्निम सत्र था वही चल रहा है जैसा कि कार्यसूची (agenda) में लिखा है। क्योंकि पिछले सत्र को स्थगित नहीं किया गया था और जब तक सत्र को स्थगित नहीं किया जाता वह चलता रहता है। इसलिये यह सत्र इस वर्ष का प्रथम सत्र नहीं है और राज्यपाल के लिये इस में भाषण देना अनिवार्य नहीं है। अध्यक्ष ने यह भी कहा कि 1959 और 1960 में भी वजट सत्र राज्यपाल के भाषण के बिना आरम्भ हुए थे। राज्यपाल ने अपना भाषण जुलाई के सत्र में दिया था।²⁵

राज्यपाल के भाषण के सम्बन्ध में यह चर्चा करना भी आवश्यक है कि कई बार राज्यपालों को अंग्रेजी के स्थान पर हिन्दी या उन की अपनी क्षेत्रीय भाषा में भाषण देने को कहा गया है। उदाहरणतया, उड़ीसा में शोकतउल्लाह शाह अन्मारी को अंग्रेजी के स्थान पर हिन्दी या उड़िया में भाषण देने को कहा गया था।²⁶ इसी प्रकार में उत्तर प्रदेश में बी० बी० गिरी को हिन्दी या तेलुगु में भाषण देने को कहा गया था।²⁷ लेकिन केन्द्र में राष्ट्रपति के भाषण का हिन्दी रूपान्तर उप राष्ट्रपति के भाषण का हिन्दी रूपान्तर, दोनों सदनों के सामने उस के सचिव द्वारा पढ़ा गया तो कुछ सदस्यों ने उस पर आपत्ति उठाई थी। लोकसभा में मधु लिमये ने कहा कि गमद में राष्ट्रपति या उस की अनुपस्थिति में उपराष्ट्रपति भाषण पढ़ सकता है। संगठन कांग्रेस के कुछ सदस्यों ने इसी प्रकार की आपत्ति राज्य सभा में उठाई थी। जब मधु लिमये ने यह कहा कि यदि राष्ट्रपति अपना भाषण हिन्दी में नहीं पढ़ सकते थे तो वह उसे अपनी मातृभाषा में पढ़ सकते हैं, तो उसके उत्तर में अध्यक्ष गुरुदयाल मिश्र दिल्ली ने कहा कि वह नहीं समझते कि वह राष्ट्रपति को किसी विशेष भाषा में भाषण पढ़ने के लिए कह सकते हैं।²⁸

राज्यपाल तथा सत्र की अध्यक्षता

जब राज्यपाल दोनों सदनों को एकट्ठा या विधान-सभा के सामने (यदि विधान-परिषद् न हो) अनुच्छेद 176 (1) के अधीन भाषण देता है तब प्रश्न यह पैदा होता है कि उन समय बैठक की अध्यक्षता कौन करता है? एक विचारधारा के अनुसार

तो मध्यम उस समय मध्यमशता करता है और दूसरी विचारधारा के अनुसार उस बैठक की मध्यमशता राज्यपाल द्वारा की जाती है। प्रथम विचारधारा के लोग का तर्क यह है कि चूँकि मध्यमशता उस समय मच पर बैठा हुआ होता है इसलिये वही उस बैठक का मभापति होता है, और यदि उस समय कोई भी व्यवधान हो तो उसे रोकता उस का वक्तव्य होता है न कि राज्यपाल का। 26 फरवरी 1966 को राजस्थान विधान-सभा में बहुत गड़बड़ हुई थी। वहाँ पर जब राज्यपाल अपना भाषण देने के लिये आये तो उस समय रामानन्द अग्रवाल ने राज्यपाल तथा सरकार की आलोचना शुरू कर दी। इस पर राज्यपाल नाराज हो गये और उन्होंने मार्शल को उन्हें बाहर निकाल देने के लिए कहा और मार्शल ने जबरदस्ती 12 सदस्यों को विधान सभा भवन से बाहर निकाल दिया।³⁰ जज मानिक चन्द्र सुराणा ने राज्यपाल को यह कहा कि उन्हें सदस्यों को बाहर निकालने का कोई अधिकार नहीं था राज्यपाल ने कहा कि उसे उन्हें बाहर निकालने का अधिकार है।³¹ इसी प्रकार महाराष्ट्र के राज्यपाल डॉ० डी० पी० चेरया ने भी मार्शल को आदेश दिया था कि वह 10 बी० धूने को विधान-सभा भवन में बाहर निकाल दे क्योंकि वह रकामट डाल रहा था।³² ऐसे ही उत्तर प्रदेश में जब श्री० बी० गिरी अपना भाषण अंग्रेजी में पढ़ रहे थे तो उस पर राजनारायण ने आपत्ति उठाई और कहा कि राज्यपाल या तो अपना भाषण हिन्दी में पढ़ें या तेलुगु में जो उन की मातृभाषा है। राज्यपाल ने उसके उत्तर में कहा यदि वह उसे तेलुगु में पढ़ेंगे तो उसे कोई भी नहीं समझेगा और विधान-सभा की प्रक्रिया के नियम भी उस की आज्ञा नहीं देते। लेकिन जब राजनारायण ने इस तर्क को मानने से इनकार कर दिया तब राज्यपाल ने कहा कि "यदि तुम यह समझने हो कि तुम गुड़े हो तो तुम्हें मालूम होना चाहिये कि मैं तुम से बड़ा गुड़ा हूँ। मैं तुम्हें बाहर फेंकने के लिये मार्शल की प्रतीक्षा नहीं करूँगा। इस पर राजनारायण की बोलनी बद हो गई।"³³ यहाँ पर यह चर्चा करना भी आवश्यक है कि इस प्रकार की सबसे पहली घटना मद्रास में 1952 में उस समय हुई थी जब राज्यपाल श्रीप्रकाश बहा पर विधान-सभा में भाषण देने गये। श्रीप्रकाश के शब्दों में "प्रकाश ने मेरे तथा मुख्यमंत्री चक्रवर्ती राजगोपालाचारी के विषय बहुत बड़े शब्दों का प्रयोग किया। जैसे ही मैं बोलने के लिये सड़ा हुआ, वह सड़ा हा गया। जब वह बोलने लगा, मैं बैठ गया। वह बोलने के पश्चात् अपने समर्थकों के साथ मदन से बाहर चला गया। उसके पश्चात् मैंने अपना भाषण दिया। इस घटना का अन्त वही पर हो गया।"³⁴

जब राजस्थान के राज्यपाल के व्यवहार की आलोचना विपक्ष ने सदन में की तो उस समय गृह-मंत्री ने कहा कि "राज्यपाल के भाषण के समय बैठक की कार्यवाही पर राज्यपाल का नियन्त्रण होता है। जब वह अनुच्छेद 176 के अनुसार भाषण देता है, उस समय वह विधानपालिका का अंग होता है। इसलिये वह उस समय सदन की कार्यवाही को सुचारु ढंग में चलाने के लिये सदन के सम्मान को ध्यान में रखते हुए उचित व्यवस्था कर सकता है।"³⁵ उन्होंने आगे चलकर यह भी कहा कि इस प्रश्न पर 1961 में

विधि मन्त्रालय से पूछा गया था और उस समय विधि मन्त्रालय ने भी यह सलाह दी थी कि "जब राज्यपाल भाषण देता है तब वह उचित अनुशासन बनाये रखने के लिये जो भी आवश्यक कदम उठाना चाहें उठा सकता है। चूंकि सरकार इस सलाह को मानती है, इसलिये सरकार यह नहीं समझती कि राजस्थान के राज्यपाल ने कोई अनुचित कार्य किया है।"³⁶ राजस्थान विधान-सभा की विशेषाधिकार समिति की भी यही सिफारिश है³⁷ तथा विधि मन्त्रालय का भी यही दृष्टिकोण है (लोक-सभा डिबेट्स, वॉल्यूम 55, नम्बर 51-61, मई 6, 1966, कॉलम 15204-5)।

लेकिन एक दूसरा दृष्टिकोण यह भी है कि जब राज्यपाल अपना भाषण पढ़ता है उस समय उस बैठक की अध्यक्षता अध्यक्ष करता है। उदाहरणतया, राजस्थान विधान-सभा की विशेषाधिकार समिति के सदस्य गोयल का यह मत है। उसका तर्क यह है कि "ब्रिटिश प्रथा से भारतीय प्रथा इस सम्बन्ध में भिन्न है। इंग्लैंड में जब महारानी भाषण देने के लिये आती है तब लार्ड चान्सेलर बलक की कुर्सी पर बैठता है। लेकिन भारत में अध्यक्ष, राष्ट्रपति या राज्यपाल के साथ मंच पर बैठता है।"³⁸ उड़ीसा विधान-सभा में हुई एक घटना इस तर्क का समर्थन करती है। वहाँ पर राज्यपाल शौकत-उल्लाह शाह अन्सारी ने अपना भाषण उड़िया में शुरू किया, लेकिन फिर अंग्रेजी में पढ़ना शुरू कर दिया। उस पर कुछ सदस्यों ने आपत्ति करते हुए राज्यपाल को हिन्दी या उड़िया में भाषण पढ़ने के लिये कहा। "अध्यक्ष नन्दकिशोर मिश्र ने सदस्यों से कहा कि चूंकि राज्यपाल इस राज्य में अभी आये हैं इसलिये उनकी उड़िया भाषा की जानकारी सीमित है। इसलिये उन्होंने सदस्यों को व्यवधान न करने के लिये कहा। जब अध्यक्ष ने यह निर्णय दिया तब कुछ सदस्य सदन से बाहर चले गये।"³⁹ इसी प्रकार से असम विधान-सभा के विपक्ष के सारे सदस्य विरोध प्रकट करने के लिये उस समय बाहर चले गये जब "बजट सत्र शुरू होने से पहले राज्यपाल विष्णुसहाय के भाषण से पूर्व कुछ सदस्यों को अध्यक्ष ने गणतन्त्र दिवस पर गोहाटी में हुए दंगों पर काम रोकने का प्रस्ताव पेश करने की आज्ञा नहीं दी। उसके पश्चात् अध्यक्ष ने राज्यपाल को भाषण पढ़ने के लिये कहा।"⁴⁰

इस प्रकार से हमें इस सम्बन्ध में दो प्रकार के उदाहरण मिलते हैं। लेकिन यदि हम इस विषय पर और गहराई से ध्यान दें तो हमें मालूम होगा कि राज्यपाल के भाषण के समय राज्यपाल ही समापतित्व करता है न कि अध्यक्ष। इसका सबसे पहला कारण तो यह है कि जब राज्यपाल भाषण देता है तो वह सदन की साधारण बैठक नहीं होती अपितु वह एक विशेष बैठक होती है।⁴¹

दूसरे, यदि हम इस बात को मान लें कि जब राज्यपाल का भाषण होता है, उस समय अध्यक्ष अध्यक्षता करता है तो उसका अर्थ यह होगा कि राज्यपाल पर अध्यक्ष का नियन्त्रण है और अन्य सदस्यों के समान उसे भी अध्यक्ष के आदेश को मानना पड़ेगा। यदि कोई अध्यक्ष राज्यपाल को भाषण देने की ही आज्ञा न दे तो क्या होगा?⁴² लेकिन कलकत्ता,⁴³ उड़ीसा,⁴⁴ और मैसूर⁴⁵ उच्च न्यायालयों के अनुसार राज्यपाल के भाषण के

बिना चुनाव के पश्चात् प्रथम तथा प्रत्येक वर्ष का प्रथम सत्र आरम्भ नहीं हो सकता।

तीसरे, इसका अर्थ यह भी होगा कि अध्यक्ष राज्यपाल के भाषण के कुछ अंशों को कार्यवाही से भी निकास सकता है, और यदि अध्यक्ष ऐसा करे तो वह एक बहुत ही पेचीदा स्थिति होगी। इस के प्रतिरिक्त जिन राज्यों में द्विमदनात्मक विधानपालिकाएँ हैं वहाँ पर विधान-सभा का अध्यक्ष तथा विधान-परिषद् का सभापति दोनों ही राज्यपाल के साथ मंच पर बैठते हैं तो उस समय यह प्रश्न उठेगा कि दृढ़ दोनो सदनों की बैठक का समापति कौन होगा? चूँकि राज्यों की विधानपालिकाओं के दोनों सदनों की इच्छा बैठक की संविधान में कोई व्यवस्था नहीं है, इसलिये उसका प्रधान अध्यक्ष या सभापति दोनों में से कोई भी नहीं हो सकता। हालाँकि हमारे संविधान में मसद के दोनों सदनों की इच्छा बैठक की व्यवस्था है और अनुच्छेद 108 के अनुसार उस बैठक की अध्यक्षता अध्यक्ष द्वारा की जाती है लेकिन उस समय राष्ट्रपति उसमें भाषण नहीं देता। जब अनुच्छेद 87 के अधीन राष्ट्रपति भाषण देता है तब अनुच्छेद 108 के समान संविधान में यह कही नहीं कहा गया कि अध्यक्ष उसकी अध्यक्षता करेगा।

इसलिये यह कहा जा सकता है कि जब राज्यपाल, विधानपालिका के सामने अपना भाषण पढ़ता है उस समय उस की अध्यक्षता भी वही करता है। कलकत्ता उच्च न्यायालय इस दृष्टिकोण से महत्व है।⁴⁷ इस तब का समर्थन इस बात से भी होता है कि राष्ट्रपति का भाषण जब तक अध्यक्ष द्वारा सभा के पटल पर नहीं रख दिया जाता तब तक वह कार्यवाही का भाग नहीं होता। चूँकि अनुच्छेद 176 (1) भी अनुच्छेद 87 (1) की नकल है, इसलिये इस सम्बन्ध में राज्यपाल की स्थिति वही है जो केन्द्र में राष्ट्रपति की, और राष्ट्रपति की इस सम्बन्ध में स्थिति को स्पष्ट करने के लिये "लोकसभा की एक समिति ने यह सिफारिश की है कि संविधान में एक नया अनुच्छेद होना चाहिये जिस में यह स्पष्ट रूप में लिखा जाय कि जब राष्ट्रपति सदन में भाषण देता है तब वही उसकी अध्यक्षता करता है। इसने यह भी सुझाव दिया कि राष्ट्रपति को लोकसभा के अध्यक्ष और राज्यसभा के सभापति से परामर्श कर के, भाषण पढ़ने के समय व्यवस्था बनाये रखने के लिये न्यायाधि के नियम बनाने चाहिये। यह 15 सदस्यों की समिति उस समय बनाई गई थी जब 23 मार्च, 1971 का संयुक्त सोशलिस्ट सदस्य रामदेव सिंह ने राष्ट्रपति के भाषण में रफावट डालने का प्रयत्न किया।"⁴⁸

अभिभाषण का सारांश तथा मन्त्रिमण्डल की सलाह

साधारणतया राज्यपाल का भाषण मन्त्रिमण्डल द्वारा तैयार किया जाता है। लेकिन कुछ ऐसे भी उदाहरण मिलते हैं जहाँ पर राज्यपाल ने अपना भाषण स्वयं लिखने का प्रयत्न किया है। उदाहरणतया, केरल के राज्यपाल बी० विदेनयन ने ऐसा करने का प्रयत्न किया था,⁴⁹ लेकिन मन्त्रिमण्डल ने राज्यपाल द्वारा तैयार किये गये भाषण के मसौदे को रद्द कर दिया और राज्यपाल से मन्त्रिमण्डल द्वारा तैयार किया गया भाषण पढ़ने को कहा। राज्यपाल ने ऐसा ही किया। फिर भी इस सम्बन्ध

में यह तो पूछा ही जा सकता है कि वे कौन सी संवैधानिक सीमाएँ हैं जिन के अन्दर मन्त्रिमंडल राज्यपाल के भाषण को तैयार करता है। यह प्रश्न मार्च 1969 में पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल के भाषण के सम्बन्ध में उठा था। राज्यपाल का यह भाषण उस संविद सरकार के मन्त्रिमंडल ने तैयार किया था जिसे नवम्बर 1967 में इसी राज्यपाल ने बरखास्त किया था। मन्त्रिमंडल द्वारा तैयार किये गये इस भाषण में संविद सरकार को 1967 में बरखास्त करने के लिये राज्यपाल तथा केन्द्रीय सरकार की कटु आलोचना की गई थी।¹⁴⁰ राज्यपाल ने मन्त्रिमंडल से उन अर्थों को भाषण से निकालने के लिये कहा जिन में उसकी तथा केन्द्रीय सरकार की आलोचना की गई थी।¹⁴¹ राज्यपाल ने इसका तर्क देते हुए कहा कि जिन अर्थों में तो नीति की बात कही गई है और न ही संयुक्त सरकार की उपलब्धियों का बयान ही है उन्हें उनके भाषण से निकाल दिया जाये। लेकिन मन्त्रिमंडल ने ऐसा करने से इन्कार कर दिया।¹⁴² जब मन्त्रिमंडल ने राज्यपाल के मुझाव को नहीं माना तो राज्यपाल ने मुख्यमन्त्री को सूचित किया कि वे भाषण के आपत्तिजनक अर्थों को नहीं पढ़ेंगे।¹⁴³ यहाँ पर यह चर्चा करना आवश्यक है कि अनुच्छेद 167 (सी) के अर्धीन साधारणतया किसी ऐसे विषय को मन्त्रिमंडल के सोच-विचार करने के लिये वापस नहीं भेजा जा सकता जिस पर मन्त्रिमंडल ने सोच-विचार कर लिया हो। लेकिन ऐसा लगता है कि राज्यपाल का भाषण इसका अपवाद है। यदि ऐसा नहीं होता तो राज्यपाल के उस भाषण को वापस भेजना संभव नहीं होता। हाँ मकता है कि उसका उत्तर कुछ संवैधानिक विशेषज्ञ यह दें कि वह तो मुख्यमन्त्री ने तैयार किया था, मन्त्रिमंडल ने नहीं। लेकिन जहाँ तक इस भाषण का सम्बन्ध है, इस पर मन्त्रिमंडल द्वारा उसे राज्यपाल के पास भेजने से पहले विचार किया था।¹⁴⁴

जब पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल ने सभा भवन में प्रवेश किया संविद के सारे विधायक जिन में मुख्यमन्त्री भी शामिल थे, अपने स्थानों पर बैठे¹⁴⁵ रहे जो राज्यपाल का अपमान करने का एक अद्वितीय उदाहारण था। मन्त्रिमंडल द्वारा तैयार किये गये भाषण की प्रतिलिपि राज्यपाल की मेज पर रखी हुई थी¹⁴⁶ और सदस्यों को उस की प्रतिलिपियाँ पहले ही दे दी गई थी¹⁴⁷ जो कि एक असाधारण बात थी, क्योंकि केन्द्र में साधारणतया भाषण की प्रतिलिपियाँ राष्ट्रपति द्वारा भाषण पढ़े जाने के पश्चात् सदस्यों को दी जाती हैं।¹⁴⁸ राज्यपाल ने उस प्रतिलिपि को एक ओर हटा कर अपने ए० टी० सी० से अपनी प्रतिलिपि ले कर अपना भाषण पढ़ना शुरू कर दिया।¹⁴⁹ उन्होंने अपना भाषण पढ़ते समय भाषण के कुछ अंश, जिस में 535 शब्द थे, छोड़ दिये।¹⁵⁰ इन पर मुख्यमन्त्री ने आपत्ति उठाते हुए कहा, “मैं ऐसा करने पर ऐतराज करता हूँ। आप वही भाषण पढ़ें जो मन्त्रिमंडल ने तैयार किया है।” शुरू में तो राज्यपाल ने इस ओर कोई ध्यान नहीं दिया लेकिन फिर कहा “अजय बाबू मैं पहले ही आपको बतला चुका हूँ कि मैं यह अंश नहीं पढ़ूँगा”।¹⁵¹ इसी प्रकार केरल के राज्यपाल बी० विद्यनायन ने भी अपने भाषण में, जो मन्त्रिमंडल द्वारा तैयार किया था, परिवर्तन किया था।¹⁵²

अब इस सम्बन्ध में यह प्रश्न पूछा जा सकता है कि मन्त्रिमण्डल द्वारा तैयार किये गये भाषण में से, राज्यपाल द्वारा कुछ अंश निकाल दिया जाना कहा तक उचित है ? इस प्रश्न पर विधि विशेषज्ञों, सरल तथा विधान-सभा सदस्यों, जमीला तथा राजनीतिज्ञों ने भिन्न-भिन्न मत प्रकट किये हैं। उदाहरणतया, भूषण गुप्त के अनुसार "मन्त्रिमण्डल, राज्यपाल के लिये जो भाषण तैयार करता है उस में राज्यपाल को परिवर्तन करने का कोई भी सर्वधानिक अधिकार नहीं है क्योंकि राज्यपाल का यह भाषण सरकारी वक्तव्य होता है। कानून, मविधान, प्रथा तथा ब्रिटिश ममदीय पद्धति के सिद्धान्तों के अनुसार, जहाँ से हम न इस पद्धति को लिया है, यह स्थिति स्पष्ट है। लेकिन कर्ज लेने वाला कभी-कभी कर्ज देने वाले को भी भूत जाना है क्योंकि उसे याद रहना कभी-कभी उसके हित में नहीं होता।"⁶³ इसी प्रकार से भूतपूज समक्ष सदस्य तथा श्यामाधोष भी एन सप्रू का भी यही विचार था कि सर्वधानिक दृष्टि से पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल ने जो कुछ किया है वह अमर्यादिक है क्योंकि राज्यपाल का भाषण सरकार का भाषण होता है और राज्यपाल को उस में परिवर्तन करने का कोई अधिकार नहीं है।⁶⁴ एम एन द्विवेदी,⁶⁵ नम्बूदरीपाद,⁶⁶ तथा एच सी चटर्जी⁶⁷ का भी यह मत है। मारिस जोन्स के शब्दों में "यदि राज्यपाल द्वारा दिये गये मुद्दाओं को मन्त्रिमण्डल, राज्यपाल के भाषण में सामिल करने में दुष्कार कर दे तो राज्यपाल को यह कोई अधिकार नहीं कि वह मन्त्रिमण्डल की अनुमति के बिना उसमें कोई परिवर्तन करे।"⁶⁸ लोकसभा में विपक्ष के सब सदस्यों ने भी पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल की कड़ी आलोचना की।⁶⁹ राज्यपाल का भाषण सरकार का वक्तव्य होता है—इस दृष्टिकोण का समर्थन इस बात से भी होता है कि जब सरकार को राज्यपाल के भाषण के धन्यवाद के प्रस्ताव पर हार हो जाती है तब उसे त्यागपत्र देना पड़ता है। उत्तर प्रदेश में चन्द्रभानु गुप्त⁷⁰ तथा त्रिभुवन नारायण मिश्र का उदाहरण हमारे सामने है। यहाँ पर यह चर्चा करना आवश्यक है कि पश्चिमी बंगाल में सरकार ने धन्यवाद के प्रस्ताव में राज्यपाल धर्मवीर की मन्त्रिमण्डल द्वारा तैयार किये गये भाषण के कुछ अंश न पढ़ने पर आलोचना की थी।⁷¹

इस में कोई अन्देह नहीं कि राज्यपाल का भाषण सरकारी वक्तव्य होता है और साधारणतया राज्यपाल को इसे पढ़ना चाहिए जैसे मन्त्रिमण्डल ने तैयार किया है। लेकिन मविधान के कुछ विशेषज्ञों का यह भी विचार है कि कुछ विषय परिस्थितियों में राज्यपाल कुछ अंशों का पढ़ने में इन्कार भी कर सकता है। उदाहरणतया बम्बई के भूतपूज राज्यपाल श्रीप्रकाश ने पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल धर्मवीर द्वारा भाषण के कुछ अंश न पढ़ने पर समर्थन करते हुए कहा कि "राज्यपाल के भाषण का दलगत नीति से कोई सम्बन्ध नहीं होता। यह नीति तथा कार्यक्रम से सम्बन्धित वक्तव्य होना चाहिये। यदि हम इस विषय पर इस दृष्टिकोण से माँचें तो धर्मवीर ने उन अंशों को न पढ़ कर ठीक ही किया है जिन में उन परिस्थितियों का वर्णन किया गया था जिन में सविद की सरकार को 1967 में बरखास्त किया

अशीत सर्वोच्च न्यायालय से मन्त्रणा ले।¹⁴ यदि सर्वोच्च न्यायालय के मतानुसार भाषण के कुछ अंशों से मविधान का उल्लंघन होता हो तो वह मन्त्रिमंडल को आपत्तिजनक अंशों को भाषण से निकालने के लिए कह सकता है। यदि मन्त्रिमंडल आपत्तिजनक अंशों का भाषण से निकालने के लिये तैयार न हो तो राष्ट्रपति के पास उन अंशों का न पढ़ने के अतिरिक्त और कोई भी रास्ता नहीं होगा।

इससे यह परिणाम निकलता है कि केन्द्र में राष्ट्रपति, मन्त्रिमंडल द्वारा तैयार किये गये किसी ऐसे भाषण को नहीं पढ़ेगा जिसमें पढ़ने से उसकी शपथ तथा मविधान का उल्लंघन हो, जिसके परिणामस्वरूप उस पर महाभियोग चलाया जा सके। यही स्थिति लगभग राज्यपाल की भी है क्योंकि उसमें भी यह आशा नहीं की जानी चाहिये कि वह अपनी शपथ या मविधान का उल्लंघन करेगा। लेकिन अब तक पश्चिमी बंगाल की घटनाओं को छोड़ कर जब कभी भी इस सम्बन्ध में मन्त्रिमंडल तथा राज्यपाल या राष्ट्रपति में मतभेद हुआ है तो राज्यपाल या राष्ट्रपति को ही भुक्त पड़ा। उदाहरणतया, चन्द्रलाल त्रिवेदी जब आन्ध्र के राज्यपाल थे तो वे राजनैतिक बदियों को छोड़ने तथा कृषक को लगाये जाने के बारे में राज्य मन्त्रिमंडल के दृष्टिकोण से सहमत नहीं थे। लेकिन उन्होंने मन्त्रिमंडल द्वारा तैयार किया हुआ भाषण, जिसमें इन विषयों की भी चर्चा थी, पड़ा।¹⁵ इसी प्रकार पंडित नेहरू तथा डॉ० राजेन्द्रप्रसाद ने हिन्दु कोड बिल का राष्ट्रपति के भाषण में शामिल करने के बारे में मतभेद था लेकिन फिर भी राष्ट्रपति ने आपत्तिजनक अंशों को पढ़ने से इन्कार नहीं किया।¹⁶ लेकिन इन बातों में मतभेद नीति पर था, सर्वधानिक अधिकार पर नहीं।

जो विधि विशेषज्ञ ब्रिटिश मविधान का उदाहरण देने हैं, वे इस बात को भूल जाते हैं कि हमारे देश में ब्रिटिश मविधान की मारी परम्पराओं पर घमेल नहीं होता। उदाहरणतया, विधान सभा को भंग करने के अधिकार का प्रयोग ब्रिटिश परम्परा के अनुसार नहीं होता और अनेक ऐसे उदाहरण हैं जहाँ पर राज्यपालों ने मुख्य-मन्त्रियों की विधान-सभा भंग करने की सलाह को मानने से इन्कार कर दिया।¹⁷ यहाँ तक कि विधान-सभा का सत्र बुलाने में भी राज्यपाल, हमेशा मन्त्रिमंडल की सलाह को नहीं मानते। इस संबंध में पश्चिमी बंगाल का उदाहरण हमारे सामने है।¹⁸ वहाँ पर राज्यपाल ने यह जिद की थी कि विधान-सभा का सत्र 30 नवम्बर से पढ़ने बुलाया जाये।¹⁹ जब मन्त्रिमंडल ने राज्यपाल के इस मुझाब को नहीं माना तो राज्यपाल ने सविद सरकार को बरखास्त करके उस के स्थान पर दूसरी सरकार को नियुक्त कर दिया।²⁰ जहाँ तक विधान सभा को स्थगित करने का सम्बन्ध है वहाँ पर भी हम ब्रिटिश पद्धति का अनुसरण नहीं करते। अनेक बार जब राज्यपालों ने मुख्यमन्त्रियों की सलाह पर इस अधिकार का प्रयोग किया तब उनकी बहुत आलोचना की गई। उदाहरणतया, जब मध्यप्रदेश में द्वारिका प्रसाद मिश्र के कहने पर राज्यपाल ने विधान-सभा का सत्र स्थगित किया तो उसकी ससद में खूब आलोचना की गई थी।

किसी ने उसे संविधान का नून कर दिया⁹¹ गया कहा तो किसी ने उसे असंवैधानिक वतनाया।⁹² इसका अभिप्राय यह है कि राज्यपाल को सदा मुख्यमन्त्री के कहने पर सदन को स्थगित नहीं करना चाहिये। यदि इन विषयों पर ब्रिटिश पद्धति का अनुसरण नहीं किया जाता तब हम यह कैसे कह सकते हैं कि भाषण पढ़ने के संबन्ध में हमें ब्रिटिश पद्धति पर शतप्रतिशत चलना चाहिये।

इस तर्क का समर्थन इस बात से भी होता है कि ब्रिटिश संविधान की बहुत सी प्रथाओं का हमारे संविधान में निखित वर्णन है, जब कि इस परम्परा का कहीं भी वर्णन नहीं है कि राज्यपाल मन्त्रिमण्डल द्वारा तैयार किये गये मारे भाषण को पढ़ेगा। ऐसा लगता है कि यह जानबूझ कर किया गया है। यही नहीं बल्कि संविधान-निर्माताओं ने संविधान में यह लिखने से भी इन्कार कर दिया था कि राज्यपाल मन्त्रिमण्डल की मलाह को मानने के लिये बाध्य होगा। इसमें यह परिणाम निकलता है कि राज्यपाल मन्त्रिमण्डल द्वारा तैयार किये गये भाषण का अधरशः पढ़ने के लिये बाध्य नहीं है।

अभिभाषण की संवैधानिक सीमाएं

यदि मन्त्रिमण्डल यह चाहता है कि उसके द्वारा तैयार किये हुए भाषण को राज्यपाल अधरशः पढ़े तो फिर उसे यह भाषण कुछ संवैधानिक सीमाओं का ध्यान में रखते हुए लिखना होगा। उदाहरणतया, इस में विधानपालिका को यह सूचना दी जानी चाहिये कि इसका मन्त्र क्यों बुलाया गया है।⁹⁴ अर्थात् यह नीति से सम्बन्धित भाषण होना चाहिये।⁹⁵ भाग्यवर्ष के भूतपूर्व गवर्नर जनरल तथा मद्रास के भूतपूर्व मुख्यमन्त्री चक्रवर्ती राजगोपालाचारी ने भी यही विचार प्रकट करते हुए कहा है कि "राज्यपाल का भाषण नये मन्त्रिमण्डल की नीति का वक्तव्य होता है। मध्यावधि चुनाव से पहले क्या हुआ था, इसके बारे में नये मन्त्रिमण्डल के अपने विचार हो सकते हैं, लेकिन उन के यह विचार राज्यपाल द्वारा विधान-सभा में पढ़े जाने वाले भाषण के वैध अंग नहीं हो सकते और न ही उससे यह आशा की जा सकती है कि वह उन्हें अपने विचार मानकर अपने भाषण में पढ़ देगा ... भाषण के जिन अंगों का पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल ने पढ़ने से इन्कार किया था उनका मध्यावधि चुनाव की घटनाओं से सम्बन्ध था। इसलिये इस विषय पर पश्चिमी बंगाल के मन्त्रिमण्डल तथा कुछ हमारे लोगों ने जो तूफान खड़ा कर रखा है वह मेरी समझ में नहीं आता क्योंकि उनका कोई औचित्य नहीं है।"⁹⁶ इस विचार का समर्थन कलकत्ता उच्च न्यायालय ने भी किया है, उनके विचार में भाषण निरर्थक तथा केवल औपचारिक रस्म ही नहीं है क्योंकि संविधान में इसके उद्देश्य अर्थात् "विधानपालिका को बुलाए जाने के कारणों के बारे में कहा गया है। इस भाषण में कार्यकारी नीतियाँ तथा विवायी कार्यक्रम की घोषणा की जानी चाहिये और चूंकि प्रत्येक वर्ष का प्रथम मन्त्र वज्रट मन्त्र भी होता है, इसलिए इस भाषण से यह आशा की जाती है कि इस द्वारा सदस्यों का ध्यान उस स्वयं की

और दिया जायेगा जिसे सरकार प्रशामन चलाने के लिये करना चाहती है।'⁹⁷ इसका अर्थ यह है कि मूलतः वह वक्तव्य नीति से सम्बन्धित होना चाहिये।

इंग्लैंड में तो विरोधक यही होता है। उदाहरणतया, एल० ए० अत्राहम जो हाऊस ऑफ कामन्स की समितिओं के भूतपूर्व प्रमुख वक्ता थे, और हाउस ने जो हाऊस ऑफ कामन्स के जारल के वक्ता थे, एक पुस्तक लिखी है जिसका नाम "पालियामेन्ट्री डिविजनरी" है। उसमें महारानी के भाषण की परिभाषा दी गई है जो निम्नलिखित है

जब सत्र के आरम्भ में महारानी मसद का उद्घाटन करती हैं वह एक भाषण पढ़ती हैं जो उसके मन्त्रियों द्वारा तैयार किया जाता है। इसमें उन नीतियों की चर्चा होती है जिन पर वे चर्चा करना चाहते हैं तथा उन कानूनों की ओर संकेत होता है जो वे उस सत्र में बनाना चाहते हैं।'⁹⁸

लेकिन यह दुर्भाग्य की बात है कि हमारे देश में ऐसा नहीं है। उदाहरणतया, इस वादविवाद पर बोलने हुए एम० एन० कोल ने कहा कि "भाषण के सम्बन्ध में पहला प्रश्न तो यह उठाया गया है कि इसका क्षेत्र क्या है? जहाँ तक भाषण के क्षेत्र का सम्बन्ध है सरकार ने सविधान का हवाला देते हुए दूसरे सदन में कहा है कि इस वक्तव्य में सत्र के बुलाये जाने के कारणों तथा कार्यक्रम की चर्चा होनी चाहिये। यदि सविधान की कानूनी ढंग से व्याख्या की जाये और ब्रिटिश परम्पराओं का पालन किया जाये तो वस्तुस्थिति यही है। लेकिन मुझे इस समस्या की जड़ का पता है। 1952 में मुझे प्रधानमन्त्री नेहरू के कमरे में बुलाया गया और उन्होंने मुझ से इस बारे में पूर्वो-उदाहरण (precedents) पूछे, मैंने उन्हें पूर्वो-उदाहरण दिखाये। उन्होंने कहा, 'नहीं हम इन्हीं मानन के लिए बाध्य नहीं हैं। हम अपनी परम्पराओं की तथा पूर्वो-उदाहरणों की स्थापना स्वयं करेंगे। मैं नहीं चाहता कि राष्ट्रपति का भाषण महारानी के भाषण के समान अलगावशक्ति हो जिस में केवल विधायी कार्यक्रम की ही चर्चा हो।' वे इसके क्षेत्र को विस्तृत करना चाहते थे। इस प्रकार से स्वयं नेहरू ने 1952 में इसके क्षेत्र को विस्तृत किया और यह प्रथा अब भी चल रही है। 17 फरवरी 1969 को राष्ट्रपति द्वारा दिया गया भाषण इसका अर्थ से कुछ दिन पहले का उदाहरण है जिसमें कहा गया है कि पिछले वर्ष के कार्यक्रम का विस्तार करने का यह उचित अवसर है।'⁹⁹

इस में कोई सन्देह नहीं कि कुछ सीमाओं में रहते हुए राज्य सरकार राज्यपाल के भाषण के माध्यम से केन्द्रीय सरकार की आलोचना कर सकती है। यदि राज्य को विकास सम्बन्धी कार्यों के लिये केन्द्र से पर्याप्त धन न मिले तो वह उसकी आलोचना कर सकती है। उदाहरणतया, केरल के राज्यपाल बी. विश्वनाथ ने विधान-सभा के बजट सत्र का उद्घाटन करते हुए केन्द्रीय सरकार की सेंट्रल बैंकटर प्राजेक्ट्स की स्थापना तथा वित्तीय सहायता देने में राज्य की उपेक्षा करने के लिये आलोचना की।¹⁰⁰ कुछ सीमा तक केन्द्र तथा राज्यों के वित्तीय तथा प्रशासकीय सम्बन्धों की

भी आलोचना की जा सकती है। लेकिन केन्द्र तथा राज्य के सम्बन्धों के कुछ पक्ष ऐसे भी होते हैं जिन की विधान-सभा में संवैधानिक दृष्टि से चर्चा नहीं की जा सकती। उदाहरणतया, प्रशासकीय क्षेत्र में अनुच्छेद 257 के अधीन केन्द्र राज्य-सरकार को जो हिदायते देता है, यदि राज्य सरकार उन्हें न माने तो केन्द्र अनुच्छेद 365 के अनुसार वैधानिक तन्त्र फेल होने की घोषणा कर सकता है।

यदि चुनाव के पश्चात् उस दल की सरकार फिर बन जाये जिसे बरखास्त किया गया था तो वह सरकार राज्यपाल के भाषण के माध्यम से इस बरखास्तगी को अप्रजातन्त्रात्मक, असंवैधानिक तथा अवैध नहीं कह सकती और यदि वह ऐसा कहने का प्रयत्न भी करे तो राज्यपाल के पास भाषण के उन अर्थों को न पढ़ने के अतिरिक्त और कोई भी चारा न होगा। इसी प्रकार राज्यपाल की रिपोर्ट पर या स्वयं, यदि केन्द्रीय सरकार अनुच्छेद 356 के अधीन राष्ट्रपति शासन लागू कर दे, या राज्यपाल द्वारा राष्ट्रपति के पास भेजे हुए विल पर राष्ट्रपति द्वारा अनुमति न दिये जाने के बारे में भी उसे अनुचित, मनमाना या अवैध कह कर राज्यपाल के भाषण के माध्यम से राज्य सरकार आलोचना नहीं कर सकती, और यदि मन्त्रिमंडल राज्यपाल के भाषण में ऐसे अर्थ डाल भी दे तो राज्यपाल इन्हें पढ़ने से इन्कार कर सकता है। इसी प्रकार यदि केन्द्रीय सरकार राज्यपाल को राज्य सरकार की इच्छा के विरुद्ध नियुक्त करदे—जैसा कि बिहार में कानूनगो की नियुक्ति के समय हुआ था, या जब केन्द्रीय सरकार राज्य सरकार द्वारा राज्यपाल को वापस बुलाने की सिफारिश को मानने से इन्कार कर दे जैसा कि बर्मधीर के बारे में पश्चिमी बंगाल में हुआ था—तो भी राज्यपाल के भाषण के माध्यम से केन्द्रीय सरकार की आलोचना नहीं की जा सकती।

पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल के लिए तैयार किये गये भाषण में राष्ट्रपति शासन लागू करने की बुरी तरह से आलोचना की गई थी और उसे अप्रजातन्त्रात्मक तथा असंवैधानिक कहा गया था। उसमें राज्यपाल की भी कटु आलोचना की गई थी। यह सब कुछ होते हुए राज्यपाल भाषण को कैसे पढ़ सकते थे क्योंकि राष्ट्रपति शासन तो उन की ही सिफारिश पर लागू किया गया था। उन के लिये कोई शोचित्य था या नहीं यह दूसरी बात थी। यहाँ पर केन्द्रीय सरकार की आलोचना स्वयं उन की अपनी आलोचना हो जाती, क्योंकि यह उन की अपनी सिफारिश पर लागू हुआ था। अनुच्छेद 356 के अधीन राष्ट्रपति शासन की सिफारिश करते समय राज्यपाल अपने विवेक का प्रयोग करना है और यदि उस द्वारा किया गया स्थिति का मूल्यांकन, मन्त्रिमंडल द्वारा किये गये स्थिति के मूल्यांकन से भिन्न होता है तो संवैधानिक दृष्टि ने विधान-सभा में उसकी आलोचना नहीं की जा सकती। इस पर संसद में अवश्य ही आलोचना हो सकती है।

राज्यपाल के भाषण में उन विषयों पर भी चर्चा नहीं हो सकती जिन पर संवैधानिक दृष्टि ने विधान-सभा में बहस नहीं हो सकती। उदाहरणतया, उच्च या सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश के व्यवहार के बारे में विधान-सभा में बहस नहीं हो सकती,¹⁰¹

और यदि मन्त्रिमंडल राज्यपाल के भाषण में न्यायाधीश की सी मित्रा के बारे में जिन्होंने मविद सरकार की बरखास्तगी को बंध टहराया था,¹⁰⁰ अपमानजनक शब्दों का प्रयोग करता तो क्या राज्यपाल उसे पढ़ सकता था ? इसमें कोई सन्देह नहीं कि कमी-कमी सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों की भी आलोचना की जा सकती है और विधायक उन निर्णयों पर अपना मत प्रकट कर सकते हैं जैसा कि नाथ पई के बिल पर बहस करते समय सदस्यों ने सर्वोच्च न्यायालय के उस निर्णय की खूब आलोचना की थी जो उसने गोलकनाथ के मुद्दे में दिया था।¹⁰¹ मन्त्रिमंडल राज्यपाल के भाषण के माध्यम से बी सी मित्रा के निर्णय के बारे में जो कुछ कहना चाहता था वह इस सीमा के अन्दर नहीं था क्योंकि उस में पश्चिमी बंगाल सरकार की बरखास्तगी को, "हठधर्मी तथा असंवैधानिक" कहा गया था। यह निर्णय की ही नहीं बल्कि न्यायाधीश की आलोचना थी, और ए के सेन के मतानुसार इस वाक्य को पढ़ने से "कलकत्ता उच्च न्यायालय की मान हानि होती थी।"¹⁰²

इसके अतिरिक्त एक और कारण भी इस वाक्य का राज्यपाल नहीं पढ़ सकता था और वह कारण यह था कि उस समय पश्चिमी बंगाल की सरकार की बरखास्तगी का मामला सर्वोच्च न्यायालय के विचाराधीन था क्योंकि कलकत्ता उच्च न्यायालय के निर्णय के विरुद्ध बहाल पर अपील की गई थी।¹⁰³ मन्त्रिमंडल का इस बारे में चाहे कुछ भी विचार हो राज्यपाल किसी भी ऐसी बात का नहीं पढ़ सकता था जिस में उच्च न्यायालय की मान हानि हो। वास्तविकता तो यह है कि संविधान के अनुच्छेद 200 के अधीन उच्च न्यायालय की रक्षा करना राज्यपाल का संवैधानिक कर्तव्य है। चूंकि जिस वाक्य को राज्यपाल ने पढ़ने में इन्कार किया था "उस में न्यायिक निर्णय को चुनौती दी गई थी",¹⁰⁴ इस लिये राज्यपाल के पास उसे न पढ़ने के अतिरिक्त और कोई विकल्प नहीं था।

राज्यपाल का भाषण उस शपथ के अनुसार होना चाहिये जो वह संविधान के अनुच्छेद 159 के अधीन लेता है। इस अनुच्छेद के अधीन वह संविधान की रक्षा करने की शपथ लेता है। यदि मन्त्रिमंडल उसका भाषण ऐसे तैयार करे जिससे इसका उल्लंघन होता हो तो राज्यपाल के लिये उसे पढ़ना अनुचित होगा।¹⁰⁵ जैसे केन्द्र में राष्ट्रपति का संविधान के उल्लंघन के लिये महाभियोग द्वारा उसके पद से हटाया जा सकता है वैसे ही शपथ के उल्लंघन के लिये राज्यपाल को राष्ट्रपति उस पद से हटा सकता है।

यदि मन्त्रिमंडल यह चाहता है कि उस द्वारा तैयार किये गये भाषण को राज्यपाल अक्षरशः पढ़े तो फिर उस में ऐसी कोई बात नहीं लिखी जानी चाहिये जिस में स्वयं राज्यपाल की निन्दा की गई हो। पश्चिमी बंगाल की सरकार ने ठीक यही किया था।

उदाहरणतया, उस भाषण में कहा गया था कि "प्राप्त मद की मासूम है कि किस प्रकार में जनता द्वारा निर्वाचित मविद सरकार को इस सदन की सलाह के बिना

21 नवम्बर 1967, को हठवर्मी और असंवैधानिक ढंग से पद से हटा कर जल्दी से उसके स्थान पर दल बदलने वालों की अल्पमत सरकार की स्थापना की गई थी।¹⁰⁸ राज्यपाल द्वारा मन्त्रिमंडल को बरखास्त किये जाने को "बड़ी वेशर्मी से संविधान का उल्लंघन कहते हुए शक्ति अपहरण"¹⁰⁹ "मनमाना सत्तावाद",¹¹⁰ "संविधान का उल्लंघन"¹¹¹ "जनता की इच्छाओं का उल्लंघन करने वाले आपत्तिजनक दाव पेच"¹¹² कहा गया था। राज्यपाल से यह आशा कैसे की जा सकती थी कि वह विधान-सभा में यह कहेगा कि उसने संविद सरकार को बरखास्त करके अवैध कार्य किया था, विशेषकर उस समय जब कलकत्ता उच्च न्यायालय उस को वैध घोषित कर चुका था। मन्त्रिमंडल, राज्यपाल के भाषण में यह शब्द डालकर स्वयं उससे उसी की निन्दा तथा कलकत्ता उच्च न्यायालय के निर्णय की आलोचना करना चाहता था। राज्यपाल से यह आशा नहीं की जाती कि वह इस प्रकार से अपनी अपथ का उल्लंघन करते हुए स्वयं अपनी निन्दा करेगा जो कि इसके अतिरिक्त न्यायालय की मान हानि भी होती। इस लिये राज्यपाल ने उन वाक्यों को न पढ़ कर ठीक ही किया।

मन्त्रिमंडल द्वारा तैयार किये गये राज्यपाल के भाषण में उन विशेष अधिकारों के प्रयोग के लिये उनकी चर्चा नहीं की जानी चाहिये जिन का वह प्रत्यक्ष रूप से प्रयोग करता है। ये विशेष अधिकार दो प्रकार के हैं। इन में से कुछ विशेष अधिकारों का तो लिखित रूप में संविधान में वर्णन किया गया है¹¹³ तथा कुछ विशेष अधिकार ऐसे हैं जिनका संविधान में लिखित रूप से वर्णन तो नहीं किया गया लेकिन वैसे राज्यपाल उनका प्रयोग करते समय अपने विवेक का प्रयोग करता है। उदाहरणतया, मुख्यमन्त्री की नियुक्ति तथा उसकी बरखास्तगी में वह अपने विवेक का कुछ परिस्थितियों में प्रयोग करता है। मुख्यमन्त्री की नियुक्ति तथा बरखास्तगी के सम्बन्ध में तो कलकत्ता न्यायालय ने यह निर्णय दे ही दिया है कि इन विषयों के बारे में राज्यपाल को पूर्ण शक्तियाँ हैं।¹¹⁴ इस सम्बन्ध में इस बात का भी ध्यान रखना चाहिये कि "यदि किसी विषय के बारे में यह प्रश्न उठे कि क्या उस विषय पर वह अपने विवेक का प्रयोग करेगा या नहीं तो उस पर राज्यपाल का निर्णय अन्तिम होगा और उस निर्णय को किसी भी न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती।"¹¹⁵

यदि इन अधिकारों का प्रयोग करते समय राज्यपाल अपने विवेक का प्रयोग करे तो उसके बारे में राज्यपाल के भाषण में कोई अपत्तिजनक बात नहीं कही जा सकती। क्या राज्यपाल का अपमान इस लिए किया जाना चाहिये कि उस ने किसी व्यक्ति विशेष से सरकार बनाने को नहीं कहा या मन्त्रिमंडल को मिफागिष पर विधान-सभा भंग करने से इन्कार कर दिया था? यदि मन्त्रिमंडल ऐसा करने का प्रयत्न करे तो राज्यपाल का यह संवैधानिक अधिकार है कि वह अपनी प्रणिष्टा वचाने के लिए उन वाक्यों को पढ़ने से इन्कार करदे।

इसमें यह सिद्ध होता है कि यदि राज्यपाल के भाषण का विषय संवैधानिक

श्रीचित्य की मीमा के अन्दर नहीं है तो वह आपत्तिजनक वाक्यों को पढ़ने से इन्कार कर सकता है।

लेकिन इस सम्बन्ध में समस्या यह है कि यह कैसे मान्य किया जाये कि भाषण सार्वधानिक श्रीचित्य की मीमा में है या नहीं। हालांकि सर्वधानिक श्रीचित्य या अनौचित्य का ठीक मापदण्ड करना तो कठिन है लेकिन फिर भी इसके लिये कुछ मार्गदर्शक सिद्धान्त अवश्य ही निश्चित किये जा सकते हैं और उनका एक सिद्धान्त तो यह है कि यदि किसी राज्यपाल का पद गाली देने पर या उसके अस्वस्थ होने पर उच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश अनुच्छेद 160 के अधीन राज्यपाल के पद पर कामचलाऊ रूप से काम कर रहा हो तो क्या वह उस भाषण को पढ़ सकेगा या नहीं—यह एक पहला मापदण्ड हो सकता है। यदि वह उसे पढ़ सकता है तो राज्यपाल को साधारणतया उसे पढ़ने से इन्कार नहीं करेगा। यदि राज्यपाल के भाषण में राज्य की देश से पृथक्ता (secession), राष्ट्रपति पर महाभियोग चलाने, अथवा अन्य राज्यपाल के त्यागपत्र की मांग की जाये तो फिर राज्यपाल उसे कैसे पढ़ेगा? इस पक्ष में बोलते हुए तत्कालीन विधि मंत्री पी. गाविन्दा मेनन ने राज्य सभा में कहा कि "यह कहना तो आसान है कि राज्यपाल को वह सब कुछ करना चाहिये जिसके बारे में, मन्त्रिमंडल सलाह दे। मैं इस सम्बन्ध में आदरपूर्ण यह कहूंगा कि कुछ विषयों के बारे में स्थिति यह नहीं है। उदाहरणतया अनुच्छेद 200 देखिये, मन्त्रिमंडल द्वारा तैयार किये गए भाषण की अपेक्षा कानून का अधिक महत्व है क्योंकि वह तो सारे मदन द्वारा पास किया जाता है। लेकिन फिर भी अनुच्छेद 200 में राज्यपाल को यह अधिकार दिया गया है कि वह किसी ऐसे बिल को राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिये न भेजे जिस से उच्च न्यायालय की शक्तियां कम होती हो या उसकी सार्वधानिक स्थिति पर प्रभाव पड़ता हो। इस के प्रतिस्तिन क्या उस का पद ऐसा है कि वह मन्त्रिमंडल की प्रत्येक बात पर आप्त बन्द करके हस्ताक्षर कर दे? उसकी यह स्थिति नहीं है।" 116

संयुक्त अधुना मन्मूर हवीवउल्लाह बनाम अध्यक्ष पश्चिमी बंगाल विधान-सभा में इस दृष्टिकोण का समर्थन कलकत्ता उच्च न्यायालय ने भी किया है। उसके अनुसार "भाषण लिखित या अलिखित हो सकता है।" लेकिन संविधान के अनुच्छेद 176 तथा त्रिषाविधि के उपनियम (1) और (2) को पढ़ने के पश्चात् मुझे यह कहने में कोई संदेह नहीं है कि अनुच्छेद 176 के अधीन भाषण देना होगा चाहे ऐसा करने के लिये लिखित मसौदे को ही क्यों न पढ़ा जाये। 117

इस निर्णय में यह स्पष्टतया कहा गया है कि भाषण "लिखित या अलिखित" हो सकता है और यदि यह अलिखित भी हो सकता है तो उनका अर्थ यह है कि राज्यपाल के भाषण के लिए यह आवश्यक नहीं कि वह मन्त्रिमंडल द्वारा ही तैयार किया जाये।

राज्यपाल का भाषण सभा पटल पर रखना

जब राज्यपाल के भाषण में कुछ आपत्तिजनक वाक्य हों तो क्या राज्यपाल उन अंशों को पढ़ने के स्थान पर भाषण के कुछ वाक्य पढ़ कर शेष को सभा के पटल पर रख कर अपने संवैधानिक कर्तव्यों को पूरा नहीं कर सकता? ऐसे कई उदाहरण मिलते हैं जहाँ पर भाषण, विधान-सभा के पटल पर रखे जाने के पश्चात् पढ़ा हुआ मान लिया गया है। उदाहरण के लिए पश्चिमी बंगाल में जब धर्मवीर शोर के कारण अपने भाषण को नहीं पढ़ सके तो उन्होंने अपना भाषण विधान-सभा पटल पर रख दिया और वह पढ़ा हुआ मान लिया गया था।¹¹⁸

उससे पहले वही पर पद्मजा नायडू भी एक बार अपना पूरा भाषण न पढ़ सकी थीं क्योंकि वह अस्वस्थ थीं। उन्होंने अपने भाषण के केवल कुछ शब्द ही बोले थे, लेकिन कलकत्ता उच्च न्यायालय ने भाषण पढ़ा हुआ मान लिया था।¹¹⁹

इसी प्रकार से जब राजस्थान के राज्यपाल डॉ० मधुसूदनचन्द्र विपक्ष के उपद्रव के कारण अपना भाषण नहीं पढ़ सके तब उन्होंने केवल अन्तिम वाक्य पढ़ कर अपने भाषण को समाप्त कर दिया था और वह भाषण भी पढ़ा हुआ माना गया था।¹²⁰ उस समय विधान-सभा के अध्यक्ष रामनिवास मिर्धा ने यह निर्णय दिया था कि राज्यपाल की उपस्थिति से ही अनुच्छेद 176 का संवैधानिक कर्तव्य पूरा हो जाता है। इससे पहले भी राजस्थान में आंशिक रूप से पढ़े गये राज्यपाल के भाषण को पढ़ा हुआ मान लिया गया था।¹²¹ इस निर्णय के आधार पर यह प्रश्न पूछा जा सकता है कि राज्यपाल अपने भाषण को पढ़ने का प्रयास किए बिना उसे विधान-सभा पटल पर रख कर कहाँ तक अपने संवैधानिक कर्तव्य को पूरा कर सकता है। इसके उत्तर में यह कहा जा सकता है कि भाषण का अर्थ होता है बोलना और बोलने का प्रयास किये बिना राज्यपाल अपने संवैधानिक कर्तव्य को पूरा नहीं कर सकता।¹²² यदि प्रयास करने के पश्चात् वह ऐसा करने में विफल हो जाये तो फिर वह अपने भाषण को विधान-सभा पटल पर रख कर अपने संवैधानिक कर्तव्य को अवश्य ही पूरा कर सकता है।

इसमें कोई सन्देह नहीं कि राज्यपाल के लिए सारा भाषण पढ़ना आवश्यक नहीं है और वह कुछ अंश पढ़ने के पश्चात् उसे सभा पटल पर रख कर अपने संवैधानिक कर्तव्य को पूरा कर सकता है। लेकिन उन स्थिति में सारा भाषण जो कुछ लिखा हुआ है, वह सारा ही पढ़ा हुआ माना जायेगा। इसलिए यदि वह आपत्तिजनक अंशों को न पढ़कर भी उसे सभा के पटल पर रखे तो उसमें भी उसकी अपथ तथा संविधान का उल्लंघन नहीं होता। इसलिये राज्यपाल के पास आपत्तिजनक वाक्यों को न पढ़ने के अतिरिक्त अन्य कोई और चारा नहीं है। उदाहरणतया, पश्चिमी बंगाल विधान-सभा के सचिव पी० राय ने कहा, "संविद मन्त्रिमण्डल द्वारा तैयार किया गया सारा भाषण सदन की कार्यवाही का अंग होगा क्योंकि जब राज्यपाल ने आपत्तिजनक वाक्यों को पढ़ने से इनकार कर दिया तब मुख्यमंत्री ने उनकी चर्चा की थी। भाषण की प्रति-

लिटि को पटन पर रखते हुए अध्यक्ष ने भी उन वाक्यों का जिक्र किया था। राज्यपाल के मापण के लिए जो घन्यवाद का प्रस्ताव पाम किया गया है, उसमें भी उन वाक्यों की चर्चा है। लेकिन वे आपत्तिजनक वाक्य "राज्यपाल के मापण का भग नहीं है।" 123

यह आश्चर्यजनक बात है कि पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल धमवीर ने ता विधानपालिका की बैठक में आपत्तिजनक वाक्यों को पटने से हटका कर दिया, परन्तु पञ्जाब के राज्यपाल ने ऐसा नहीं किया हालांकि उनके मापण में भी कुछ अंश ऐसे थे जो सर्वैधानिक दृष्टि से आनतिजनक थे। उदाहरणतया, राज्यपाल द्वारा अपने मापण में यह पढ़ना सर्वैधानिक दृष्टि से बड़ा तर्क उचित है कि "मार्च 1968 में विधान-सभा का बजट सत्र दश के प्रजातन्त्र के इतिहास का प्रथम और दुपदायक अध्याय है। पञ्जाब विधान-सभा के पश्चात् सत्र में पुलिस का घुटाया गया और तथाकथित वार्षिक बजट के पाम करते समय सर्वैधानिक अधिकारों तथा परम्पराओं का बुरी तरह से उल्लंघन किया गया। 1968-1969 के बजट के लिये 18 36 30690 तथा 287,70 93070 रुपए की राशि का बजट मिनटों में पाम कर दिया गया। मेरी सरकार का यह पूर्ण विश्वास है कि इन पवित्र सिद्धान्तों तथा परम्पराओं के उल्लंघन से प्रजातन्त्र का भारी झटका है। हमने इस घटना की सर्वोच्च स्तर पर जांच कराने का अवकाश विचार कर रखा है ताकि भविष्य में ऐसा न हो।" 124

जहाँ तक विधान-सभा सत्र में पुलिस लाने तथा उच्च स्तर पर जांच करने का सम्बन्ध है, यह उस समय के अध्यक्ष के व्यवहार की आलोचना है क्योंकि पुलिस विधान-सभा में अध्यक्ष के आदेश के बिना नहीं आ सकती। यदि विधायकों का यह विचार था कि अध्यक्ष ने पुलिस को विधान-सभा सत्र में डुलाकर सर्वैधानिक अधिकारों तथा परम्पराओं का उल्लंघन किया है तो उन्हें उसी समय उसके विरुद्ध अविद्वानों का प्रस्ताव लाना चाहिये था। उस घटना के दत्ते दिनों पश्चात् जब वह विधान-सभा भग हो चुकी थी और वह अध्यक्ष भी पद पर नहीं था, उस घटना की जांच का कोई अर्थ नहीं था। 125

इस के अतिरिक्त यह वाक्य कि "तथाकथित वार्षिक बजट के पाम करते समय सर्वैधानिक अधिकारों तथा परम्पराओं का बुरी तरह से उल्लंघन किया गया," सम्भवतः बजट पाम करने में जिस प्रक्रिया का अनुसरण किया गया था उस की ओर संकेत करता है। सर्वैधानिक अधिकारों तथा परम्पराओं का बुरी तरह से उल्लंघन भव हो सकता है जब उचित क्रियाविधि का अनुसरण न किया गया हो या जिस क्रियाविधि का अनुसरण किया गया उस की मरिष्ठ सर्वैधानिक वैधता हो। जहाँ तक क्रियाविधि की वैधता का सम्बन्ध है सर्वोच्च न्यायालय ने उसे वैध घोषित किया है और सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के पश्चात् उस पर सन्देह करना उस के निर्णय को स्वीकार न करने के समान है। यह सर्वोच्च न्यायालय की निन्दा तथा भान है। इस के अतिरिक्त यदि यह भान भी लिया जाये कि उचित क्रियाविधि

का पालन नहीं किया गया तो फिर भी उसे न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती।¹²⁶ उसके लिये अनुच्छेद 179 (नी) के अधीन उसी समय अध्यक्ष के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पेश किया जाना चाहिये था और जब उस समय वह व्यक्ति अध्यक्ष के पद पर था ही नहीं तो जांच पड़ताल क्या और किस के विरुद्ध हो सकती थी।

इस भाषण से ऐसा लगता है कि राज्यपाल ने न केवल संविधान के अनुच्छेद 212 (2) का ही उल्लंघन किया है बल्कि सर्वोच्च न्यायालय की भी निन्दा की है जो न्यायालय की मान हानि है। राज्यपाल ने इस वाक्य को नहीं पढ़ना चाहिये था क्योंकि यह उसकी शपथ का उल्लंघन था। पंजाब के राज्यपाल ने संभवतः ऐसा इसलिए किया क्योंकि वह पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल जैसी स्थिति पैदा नहीं करना चाहते थे। लेकिन नवैधानिक दृष्टि से पंजाब के राज्यपाल ने जो कुछ पढ़ा वह अनुचित था।¹²⁷ इसी कारण से जब विधान-परिषद् में इस विषय पर बहस हुई तब अध्यक्ष डी० डी० खन्ना ने कहा कि 'राज्यपाल ने स्वयं अपनी निन्दा की है'।¹²⁸

इसलिये यह कहा जा सकता है कि राज्यपाल के लिये मन्त्रिमंडल द्वारा तैयार किया गया भाषण पढ़ना अवश्यक नहीं है। हमें यह नहीं भूलना चाहिये कि राज्यपाल तीन स्थितियों में कार्य करना है। एक तो वह राष्ट्रपति के एजेंट के रूप में कार्य करता है। दूसरे, वह राज्य का संवैधानिक प्रमुख है और तीसरे, उस के पास कुछ विवेकीय शक्तियाँ हैं। इसलिये राज्यपाल के कार्यों का मूल्यांकन करते हुए हमें इन सब बातों का ध्यान रखना चाहिये। वह अपने भाषण में राष्ट्रपति की आलोचना नहीं कर सकता। इसलिये राज्यपाल का भाषण कुछ संवैधानिक सीमाओं के भीतर तैयार किया जाना चाहिये। एम० एन० कोल ने यह ठीक ही कहा है कि "राज्यपाल को उस के भाषण के माध्यम से अपनी ही निन्दा, स्वयं करने के लिये विवश नहीं किया जा सकता"।¹²⁹

संदर्भ

1. 'ए. आर्. आर.', 1952, उद्देश 235.
2. वही।
3. वही।
4. यह अभिप्राय यह न दिया जावे तो उसका एक परिणाम यह होता है कि विधायकों को प्रशासन की नीतियों तथा कार्यक्रमों के बारे में मान्य नहीं होना और उसके परिणामस्वरूप उन्हें विधान-सभा के बाह्य विवाद तथा वज्र की आलोचना के सन्दर्भ में कठिनाई आयेगी। इसी अनुच्छेद 176 द्वारा राज्यपाल को यह संवैधानिक कर्तव्य दिया गया है कि वह वार्षिक सत्र की प्रथम बैठक में विशेष भाषण दे। अनुच्छेद 176 में जो राज्यपाल के भाषण की व्याख्या की गई है वह ऐच्छिक नहीं अनिवार्य है।

सभापति द्वारा नामसूची तैयार की जाती है। नियमों के तौमरे उप-खण्ड में नियम 10 धाता है जिसमें राज्यपाल के प्रनिभापण की व्यवस्था की गई है और जिसमें यह कहा गया है कि राज्यपाल “प्रत्येक सत्र के आरम्भ होने पर भाषण देगा।”

14. स्वांकार बनाम उड़ीसा विधान-सभा, ‘ए. आर. आर.’, 1952, उड़ीसा 235.
15. वही।
16. वही।
17. ‘दि ट्रिब्यून’, अक्टूबर 11, 1966.
18. ‘कमेन्ट्री ऑन दि कान्स्टिट्यूशन ऑफ इण्डिया’, पांचवां संस्करण, वाल्यूम 2, पृष्ठ 526.
19. इस बात को भी याद रखना चाहिये कि राष्ट्रपति या राज्यपाल का आरम्भिक भाषण निम्न या उच्च सदन की कार्यवाही का भाग नहीं है हालांकि उसका भाषण दोनों सदनों की कार्यवाही में प्रकाशित किया जाता है लेकिन यह कार्यवाही का भाग नहीं होता।
‘स्टेट गवरनर्स इन इण्डिया’, 1966, पृष्ठ 79.
20. एच. एन. कौल तथा एम. एल. शंकर, ‘प्रेसिडेंट एंड प्रोसिडर आफ पार्लियामेंट’, 1968, पृष्ठ 132-133.
21. वही, पृष्ठ 132-133.
22. योगेन्द्र बाथ बनाम राज्य, ‘ए. आर. आर.’, 1967, राज्यधान 125.
23. वही।

- 87 1967 के पराग उत्तर प्रदेश में चरण 'मह', पता में सुरनाम मित्र, मध्यप्रदेश में राजा नरेन्द्र सिंह, बिहार में कपरी ठाकुर की मिफारिश पर विमान-सभा भग नहीं की गई।
- 88 'दि टाइम ऑफ इंडिया', 17 नवम्बर 1967, पृष्ठ 1
- 89 वही।
- 90 'दि स्टेट्समैन', 22 नवम्बर 1967, पृष्ठ 1
- 91 वही, 24 जुलाई 1967, पृष्ठ 1
- 92 'लि इंडियन एसोसिएट', 25 जुलाई 1967, पृष्ठ 7
- 93 'दि ट्रिब्यून' 13 मार्च 1969, पृष्ठ 2
- 94 अनुच्छेद 176 (1)
- 95 बी शिवाराव तथा अन्य, 'फ्रेमिंग आफ इंडियाज कान्स्टिट्यूशन', वायूम् 4, पृष्ठ 100
- 96 'दि स्टेट्समैन', 13 मार्च 1969, पृष्ठ 1
- 97 मैग्द अन्तुन तथा पश्चिमी बंगाल विमान-सभा, 'ए आर्ट ऑफ', 1966, कलकत्ता 369
- 98 पी गोविन्दा मेनन, बिमि मन्त्री, 'राज्यसभा डिबेट्स', वायूम् 47, नम्बर 21, 17 मार्च 1969, कॉलम 4295
- 99 'राज्यसभा डिबेट्स', वायूम् 42, नंबर 21, 17 मार्च 1969, कॉलम 4275 76
- 100 'लि ट्रिब्यून', 26 जनवरी 1968, पृष्ठ 1
- 101 अनुच्छेद 211
- 102 'लि स्टेट्समैन', 7 फरवरी 1968, पृष्ठ 1
- 103 'राज्यसभा डिबेट्स', 17 मार्च 1969, कॉलम 4212
- 104 'लि टाइम्स ऑफ इंडिया', 13 मार्च 1969, पृष्ठ 13
- 105 वही, अप्रैल 4, 1969 पृष्ठ 11
- 106 'देट्रिजट', मार्च 12, 1969, पृष्ठ 1
- 107 गोविन्दा मेनन, बिमि मन्त्री, 'राज्यसभा डिबेट्स', वायूम् 47, नम्बर 21, मार्च 17, 1969, कॉलम 4269
- 108 वही, कॉलम 4242
- 109 'दि स्टेट्समैन', मार्च 7, 1969, पृष्ठ 1
- 110 वही।
- 111 वही।
- 112 वही।
- 113 अनुच्छेद 239 (2)
- 114 'दि स्टेट्समैन', फरवरी 7, 1968 पृष्ठ 1
- 115 अनुच्छेद 163 (2)
- 116 'राज्यसभा डिबेट्स', वायूम् 47, नम्बर 21, मार्च 17, 1969, कॉलम 4290-91
- 117 'ए आर्ट ऑफ', 1966, कलकत्ता 363

118. धर्मवीर ने कहा कि “जब मैं अपना भाषण देने के लिये विधान-सभा भवन में गया तो संविद विधायकों ने मेरे विरुद्ध प्रदर्शन किया और मुझे विधान-सभा भवन में जाने से रोकने का प्रयास किया। मैं दूसरी तरफ के द्वार से विधान-सभा भवन में जाने में सफल हो गया और मैंने अपना भाषण बहुत ही हुल्लटवाजी के बीच शुरू किया। मैं बहुत हुल्लटवाजी के कारण भाषण के केवल कुछ अंश ही पठ सका। फिर मैं वापस चला आया।”
‘दि इंडियन एक्सप्रेस’, परवरी 22, 1968, पृष्ठ 6.
119. पश्चिमी बंगाल विधान-सभा का सत्र 8 फरवरी 1965 को बुलाया गया था। राज्यपाल अनुच्छेद 176 के अनुसार भाषण देने के लिये गए। जब उन्होंने अपना भाषण आरंभ किया तो उस समय बहुत जोर था। उन्होंने सदस्यों को चुप रहने के लिये कहा लेकिन वे नहीं माने। फिर वह “विधान-सभा छोड़ कर चली गई क्योंकि उन्होंने कहा कि जब वे उसे सुनने को तैयार नहीं तो फिर उनके भाषण दिये जाने का कोई अर्थ नहीं। राज्यपाल के चले जाने के पश्चात् अध्यक्ष ने उन के भाषण की प्रतिलिपि विधान-सभा पटल पर, क्रियाविधि के नियम 165 (2) के अनुसार रखी। उस समय यह प्रश्न उठा था कि क्या राज्यपाल ने अनुच्छेद 176 के अनुसार भाषण दिया है या नहीं? उस समय कलकत्ता उच्च न्यायालय ने निर्णय देते हुए कहा कि “राज्यपाल के भाषण की प्रतिलिपि पटल पर रखने से भाषण का उद्देश्य बहुत हद तक पूरा हो गया है क्योंकि भाषण की सामग्री का सदस्यों को पता चल गया। लेकिन क्या सभा पटल पर भाषण रखना, भाषण देने का स्थान ले सकना है? साधारणतया उसका उत्तर नहीं में होगा। लेकिन इस ‘नहीं’ के उत्तर का एक अपवाद भी है। जहाँ पर संविधान राज्यपाल को एक कर्तव्य सौंपता है और राज्यपाल वह कर्तव्य पूरा करने का प्रयत्न करता है लेकिन उसे उस ढंग से पूरा नहीं कर पाना जिस ढंग से करना चाहिये, तो उस क्रियाविधि के उल्लंघन को बहुत महत्व नहीं दिया जाता चाहिये और न ही यह समझा जाना चाहिये कि राज्यपाल ने भाषण नहीं दिया क्योंकि इसके संबंधित परिणाम बहुत ही गंभीर हैं। जो कुछ राज्यपाल ने किया है मैं यह समझता हूँ कि उन्होंने अपने संबंधित कर्तव्य को बहुत हद तक पूरा किया है, हालाँकि क्रियाविधि की दृष्टि से उसमें काफी अनियमितता है। सारे भाषण को न पटल के फलस्वरूप विधान-सभा की सारी कार्यवाही को अर्थहीन नहीं किया जा सकता यह केवल क्रियाविधि की अनियमितता है और इस अनियमितता को अनुच्छेद 212 के अर्थानुसार चुनौती नहीं दी जा सकती।”
मैथिल शब्दल वनाम पश्चिमी बंगाल विधान-सभा अध्यक्ष, प. आर्ट. आर., 1966, कलकत्ता 370.
120. ‘दि ट्रिब्यून’, मार्च 3, 1966.
121. वही।
122. मैथिल शब्दल वनाम पश्चिमी बंगाल विधान-सभा, ‘प. आर्ट. आर.’, 1966, कलकत्ता 370.
123. ‘द ट्रिब्यून’, मार्च 8, 1969, पृष्ठ 7.
124. ‘दि स्टैंडमैन’, मार्च 15, 1969.
125. अनुच्छेद 212 (2) के अनुसार “किसी भी पदाधिकारी या विधान-सभा के सदस्य के विरुद्ध जिसे इस संविधान के अर्थानुसार, सदन की कार्यवाही चलाने या क्रियाविधि को नियमित करने के

प्रशासनपालिका में व्यवस्था बनाये रखने के अधिकार दे रंगे हैं, उन अधिकारों के प्रयोग के लिये न्यायालय में कार्यवाही नहीं की जा सकती।”

126 अनुच्छेद 212 (1) के अनुसार “प्रशासनपालिका की कार्यवाही की प्रकृति को प्रभावित करने की अनियमितता का आधार पर चुनौती नहीं दी जा सकती।

127 पञ्जाब विधानसभा में कांग्रेस विपक्ष ने राज्यपाल की सी पात्रों को वापस बुलाने की मांग की क्योंकि 1968-69 का बजट वाप करने में उसका अर्थ हाथ था, लेकिन उसने विधान-सभा के सामने जो भाषण पढ़ा इसमें उसने स्वयं अपना हा कार्य की आलोचना की है—कांग्रेस दल के उपनेता कप्तान रतन सिंह ने कहा कि ‘राज्यपाल में आत्मसम्मान की भावना नहीं है।’ उसने कहा कि यह जहाँ राज्यपाल है तबने 1968-69 का बजट को अनुमति दी थी और पन्ना राजपूत जो एक दस्तावेज पर अपने हस्ताक्षर करना है और फिर उसका समर्थन नहीं करना या जो यह अनुभव किये बिना कि यह स्वयं ही अपनी आलोचना कर रहा है भाषण करता है, उसे वापस बुलाया जाना चाहिये।

‘दि स्टेट्समैन’, मार्च 19, 1968, पृष्ठ 10

128 वही।

129 ‘राज्यसभा डिपेंडेंस’, वॉल्यूम 47, नम्बर 21, मार्च 17, 1969, कॉलम 4257

कानून बनाने में राज्यपाल का योग

विधेयकों को अनुमति देने का अधिकार

अनुच्छेद 168 के अनुसार विधानपालिका में जहाँ पर एक सदन है वहाँ पर विधान-सभा तथा राज्यपाल और जहाँ पर दो सदन हैं वहाँ पर विधान-मन्त्रालय तथा राज्यपाल उस में शामिल होते हैं। इसलिये राज्यपाल विधानपालिका का एक अंग है और अनुच्छेद 200 के अन्वीन कानून बनाने में उसे महत्वपूर्ण भूमिका दी गई है। कोई भी विधेयक उस समय तक कानून नहीं बनता जब तक राज्यपाल उसे अनुमति नहीं दे देता।

जब बिल राज्यपाल की अनुमति के लिये उसके पास आता है तो फिर वह उसे कितने दिनों के अन्दर अनुमति दे, संविधान में इसका कोई समय निर्दिष्ट नहीं किया गया है।

संवैधानिक परामर्शदाता बी. एन. राव ने जो संविधान का प्रारूप तैयार किया था और जिसे प्रारूप समिति ने भी स्वीकृति दी थी, उस के अनुच्छेद 91 तथा 175 में, जो कि वर्तमान संविधान के अनुच्छेद 111 तथा 200 हैं, जिनमें राष्ट्रपति तथा राज्यपाल को क्रमशः विधेयकों को अनुमति देने का अधिकार दिया गया है, उनमें तीन भिन्नताएँ थीं। पहली भिन्नता तो यह थी कि अनुच्छेद 91 के अन्वीन विधेयक को छः मन्त्रालय के अन्दर वापस संसद के पास उस पर दोबारा विचार के लिये भेजा जा सकता था लेकिन राज्यपाल द्वारा बिल वापस भेजने के लिये कोई समय निर्दिष्ट नहीं था। दूसरे, अनुच्छेद 173 में यह कहा गया था कि "राज्यपाल अपने विवेक (Discretion) का प्रयोग करते हुए बिल को वापस भेज सकता था।" लेकिन अनुच्छेद 91 में "विवेक शब्द का प्रयोग नहीं किया गया था। तीसरे, राज्यपाल केवल उन राज्यों में विधेयक को वापस भेज सकता था जहाँ विधानपालिका में केवल एक ही सदन था। उसका अन्तिमार्थ यह था कि जहाँ पर विधानपालिका में दो सदन थे वहाँ पर राज्यपाल विधेयक को वापस नहीं भेज सकता था। लेकिन बाद में उस अनुच्छेद को भी अनुच्छेद 111 (संविधान के प्रारूप का अनुच्छेद 91) की शब्दावली के आधार पर तैयार किया गया और अब अनुच्छेद 173 भी अनुच्छेद 111 की प्रतिलिपि है। जब अनुच्छेद 111 पर संविधान सभा में बहस हो रही थी तब "छः मन्त्रालय के भीतर"

शब्दों के स्थान पर "जितना शीघ्र हो सके" शब्दों का प्रयोग कर दिया गया।¹² इस लिये जहाँ तक राज्यपाल द्वारा विधेयक को अनुमति देने जाने का सम्बन्ध है, उसके लिये कोई समय निश्चित नहीं है।

लेकिन क्या अनुच्छेद 200 के प्रथम उपबन्ध में "जितना शीघ्र सम्भव हो सके" वाक्य का जो प्रयोग किया गया है उसमें विधेयक को अनुमति देने या न देने का समय सीमित नहीं होता? इसका उत्तर नहीं मे है और उसका पहला कारण तो यह है कि यह वाक्य अस्पष्ट है क्योंकि हरि विष्णु कामथ के शब्दों में "किसी को भी यह मान्य नहीं कि 'जितना शीघ्र सम्भव हो सके' वाक्य का अर्थ क्या है? हम यह जानते हैं कि विधान-सभाओं में मन्त्रियों की, प्रश्नों का उत्तर देने समय यह कहने की आदत होती है कि "यह बात बत तक हा जायेगा" तो उसका उत्तर फिर वही होता है कि "जितना शीघ्र सम्भव हो सकेगा" या "बहुत ही जल्दी"। लेकिन छ महीने पश्चात् वही प्रश्न फिर पूछा जाता है तो उसका उत्तर फिर वही होता है कि "जितनी जल्दी सम्भव होगा" या "बहुत ही जल्दी"। यह वाक्य अस्पष्ट, उद्देश्यहीन तथा निरर्थक है और मविधान में विवेकपूर्ण ढंग प्रकार के अनुच्छेद में, जहाँ पर हम यह चाहते हैं कि राष्ट्रपति एक निश्चित समय में कोई कार्य करे, इसका कोई स्थान नहीं होना चाहिये।¹³

इस तथ्य की डा० अम्बेडकर ने भी स्वीकार किया था कि यह वाक्य अस्पष्ट है। उसने कहा था कि मैं यह समझता हूँ कि वाक्य "जितनी जल्दी सम्भव हो सके" इसका अर्थ एक महीना, दो महीने या 15 दिन हो सकता है। यह बहुत ही लचीला वाक्य है।

दूसरे, "जितनी जल्दी सम्भव हो सके" इस वाक्य का प्रयोग भी बिल को अनुमति देने या न देने के सम्बन्ध में नहीं किया गया है। यदि ऐसा होता तो इसका प्रयोग अनुच्छेद 200 के प्रथम भाग में होता न कि अनुच्छेद 200 के प्रथम उपबन्ध में। अनुच्छेद 200 के अधीन राज्यपाल को चार विकल्प दिये गये हैं।

- 1 वह अनुमति दे सकता है,
- 2 वह अनुमति देने से इन्कार कर सकता है,
- 3 वह पुनर्विचार के लिये भेज सकता है, तथा
- 4 वह राष्ट्रपति की अनुमति के लिये रख सकता है।

अनुच्छेद 200 के पहले उपबन्ध का सम्बन्ध तीसरे विकल्प से है। इस उपबन्ध के अर्थ में जिस बिल को राज्यपाल अनुमति देने से इन्कार करता है उस विधान-सभा में पुनर्विचार के लिये भेजना राज्यपाल के लिये अनिवार्य नहीं है। यदि ऐसा करना अनिवार्य होता तो अन्य मविधानों के समान हमारे मविधान में भी स्पष्टतया यह लिखा हुआ होता कि जिस विधेयक को राज्यपाल अनुमति नहीं देगे वह उस विधेयक को वापस "भेजेगा", लेकिन यहाँ कहा गया है कि वह उसे वापस पुनर्विचार के लिये "भेज सकता है"। "भेजेगा" (Shall) के स्थान पर "भेज सकता है" (May) शब्दों का

अनुमति दी जानी चाहिये या उसे अनुमति देने से इन्कार किया जाना चाहिये। यदि राज्यपाल उसे अनुमति देने से इन्कार कर दे तो विधानपालिका कुछ भी नहीं कर सकती क्योंकि अनुच्छेद 200 के प्रथम उपबन्ध का सम्बन्ध तो केवल उन विधेयकों से है जो राज्यपाल पुनर्विचार के लिये वापस भेजता है, लेकिन वित्त विधेयक तो वापस भेजा ही नहीं जा सकता। इस का अर्थ यह है कि उन विधेयकों के अतिरिक्त जिन्हें राज्यपाल पुनर्विचार के लिये वापस भेजता है, राज्यपाल को यह पूर्ण अधिकार है कि वह किसी विधेयक को अनुमति दे या न दे। दुर्गादास वसु का भी यही विचार है,⁹ लेकिन यहां पर यह चर्चा करना आवश्यक है कि मावारणतया राज्यपाल वित्त विधेयक को अनुमति देने से इन्कार नहीं करेगा क्योंकि वह उसकी स्वीकृति से ही पेश किया जाता है।

यह ठीक है कि अनुच्छेद 111 का उपबन्ध जिस के आधार पर अनुच्छेद 200 का प्रथम उपबन्ध तैयार किया गया है उसका उद्देश्य राष्ट्रपति तथा राज्यपाल के निषेधाधिकार पर नियन्त्रण रखना था।¹⁰ लेकिन इसमें कमी यह रह गई कि इस वाक्य को उचित स्थान पर नहीं रखा गया। वर्तमान स्थिति के अनुसार यह उन विधेयकों पर लागू होता है जिन्हें राज्यपाल पुनर्विचार के लिये वापस भेजता है न कि उन वित्तों पर जिन पर वह अपने निषेधाधिकार का प्रयोग करता है, क्योंकि यह व्यवस्था राष्ट्रपति के निषेधाधिकार को नियन्त्रित करने के लिये की गई थी। इस का वर्तमान संवैधानिक व्यवस्था पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता और राष्ट्रपति तथा राज्यपाल दोनों ही अपने-अपने क्षेत्रों में निषेधाधिकार का प्रयोग कर के किसी भी विधेयक को कानून बनने से रोक सकते हैं।

लेकिन संविधान की इस प्रकार से व्याख्या करने के बारे में यह कहा जा सकता है कि यह संविधान के भाव का उल्लंघन होगा क्योंकि संविधान निर्माताओं का यह विचार भी नहीं था कि वे राज्यपाल को इस प्रकार का निषेधाधिकार दें। उसके उत्तर में यह कहा जा सकता है कि सर्वोच्च न्यायालय पहले ही यह निर्णय दे चुका है कि संविधान के भाव को संविधान के शब्दों पर तर्जोह नहीं दी जा सकती।¹¹ हालांकि सर्वोच्च न्यायालय को यह मनाने का कई बार प्रयत्न किया गया है कि संविधान की व्याख्या करने समय हमें संविधान नभा में दिये गये भाषणों तथा स्पष्टीकरणों का ध्यान रखना चाहिये। लेकिन फिर भी तिरुवांकुर-कोचीन बनाम वर्गवर्ट कम्पनी लिमिटेड में सर्वोच्च न्यायालय ने यह निर्णय दिया कि "संविधान की व्याख्या करने समय संविधान नभा में दिये गये भाषणों को ध्यान में नहीं रखा जा सकता।"¹² हालांकि उन का ऐतिहासिक दृष्टि से महत्त्व है।¹³ पश्चिमी बंगाल की कम्पनी लिमिटेड बनाम स्टेट बैंक बिहार में संविधान नभा की प्राप्ति के अवश्य ने भी इस के मामने यह कहते हुए संविधान के कुछ अनुच्छेदों की भूमिका बनाने की कोशिश की, लेकिन सर्वोच्च-न्यायालय ने जहां संविधान की भाषा स्पष्ट है, उन की व्याख्या करने समय अन्य सामग्री का प्रयोग करने से इन्कार कर दिया।¹⁴ यहां तक कि हमारे कुछ

प्रमुख राजनैतिक नेताओं ने भी सविधान के भाव पर सविधान की भाषा को अग्रता दी है। उदाहरणतया, 1959 में जब केरल में संवैधानिक तन्त्र के विफल हो जाने से संबंधित उद्घोषणा पर बहस हा रही थी तो उस समय भूपेश गुप्त ने यह मांग की थी कि राज्यपाल की रिपोर्ट का समा पटल पर रखा जाये। इस मांग का उत्तर देते हुए गोविन्द वल्लभ पन्त ने, जो उस समय गृह-मंत्री थे, कहा कि "सविधान में यह कहा गया कि उद्घोषणा को सदन के पटल पर रखा जायेगा। इस कायवाही को जो अनिवार्य है मैंने पूरा कर दिया है। सविधान में यह कहीं नहीं कहा गया है कि राज्यपाल की रिपोर्ट को भी सदन के पटल पर रखा जायगा। इसमें यह स्पष्ट हो जाता है कि सविधान निर्माता यह नहीं चाहते थे कि राज्यपाल की रिपोर्ट तथा अन्य सूचनाओं को सदन के पटल पर रखा जाये।"¹⁰

इसलिये हम तर्क में कोई बल नहीं है कि निवेधाधिकार के प्रयोग से विधेयक को समाप्त करना सविधान के भाव या सविधान निर्माताओं के विचारों के विरुद्ध है। चूंकि सविधान में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं है जो राज्यपाल का ऐसा करने से रोकती हो, इस लिये वह ऐसा कर सकता है, हालांकि साधारणतया उसे ऐसा नहीं करना चाहिए। क्योंकि यदि वह यह समझता है कि कोई विधेयक अवाच्छिनीय या असंवैधानिक है तो वह उसे राष्ट्रपति के विचार के लिये सुरक्षित रख सकता है।

क्या अनुमति देने के अधिकार का प्रत्यायोजन किया जा सकता है ?

जहां तक अनुमति देने के अधिकार का सम्बन्ध है वह अनुच्छेद 154 (1) के अधीन किसी अन्य पदाधिकारी को नहीं दिया जा सकता। क्या यह अधिकार किसी अन्य पदाधिकारी को दिया जा सकता है या नहीं, इस प्रश्न पर सविधान सभा में भी बहस हुई थी।¹¹ बहस का उत्तर देते हुए एन० गोपालास्वामी अय्यंगर ने कहा था कि साधारणतया तो हम यह आशा करते हैं कि राष्ट्रपति ही स्वयं इस अधिकार का प्रयोग करेगा लेकिन कुछ विधेय परिस्थितियों में वह यह अधिकार किसी अन्य पदाधिकारी को भी दे सकता है और संवैधानिक दृष्टिकोण से ऐसा करना अनुचित भी नहीं होगा।¹² डा० राजेन्द्र प्रसाद जो सविधान सभा के अध्यक्ष थे, इस दृष्टिकोण से सहमत नहीं थे। उन्होंने कहा कि 'अनुच्छेद 53 (1) का सम्बन्ध कार्यकारी शक्तियों से है न कि विधायी शक्तियों से। विधायकों की स्वीकृति विधायी शक्तियों में आती है।'¹³ टी० टी० कृष्णामाचारी ने इस अनुच्छेद को ग्राम्प समिति की ओर में सविधान सभा में पेश किया था और उस का भी यही दृष्टिकोण था।¹⁴ कुछ समय पश्चात् बम्बई उच्च न्यायालय ने भी यही निर्णय दिया। उसने कहा कि "सविधान के भाग 9 का शीर्षक जिसमें अनुच्छेद 254 आता है 'विधायी शक्तियों का वटवारा है' और इसके परिणामस्वरूप अनुच्छेद 254 के अधीन राष्ट्रपति विधेयकों को जो अनुमति देता है वह कार्यकारी शक्तियां नहीं हैं अपितु विधायी शक्तियां हैं।"¹⁵ चूंकि अनुच्छेद 53 (1) के अधीन राष्ट्रपति अपनी कार्य-

कारी शक्तियों को अपने अधीन पदाधिकारियों को दे सकता है न कि विधायी शक्तियों को। इसलिए अनुच्छेद 154 (1) के अधीन राज्यपाल भी विधेयकों को स्वीकृति देने के अधिकार को अपने अधीन पदाधिकारियों को नहीं दे सकता। लेकिन यहां पर यह चर्चा करना आवश्यक है कि राज्यपाल टेलीफोन, तार या विशेष संदेशवाहक भेज कर भी विधेयकों को अनुमति दे सकता है²¹ और राजधानी में उसकी उपस्थिति आवश्यक नहीं है।

पुनर्विचार के लिए विल वापस भेजने का अधिकार

अनुमति देने या विधेयक को अनुमति देने से इन्कार करने के अतिरिक्त राज्यपाल विल विधेयक को छोड़ कर अन्य विधेयकों को पुनर्विचार के लिए भेज सकता है और वापस भेजते समय वह संशोधन से संवन्धित कुछ सुझाव भी दे सकता है जिन पर सदन या दोनों सदनों से विचार करने का आवेदन कर सकता है। लेकिन इस सम्बन्ध में एक प्रश्न यह उठता है कि क्या सदन केवल उन संशोधनों या सुझावों पर ही विचार करेगा जिन का सुझाव राज्यपाल ने दिया है? हालांकि ऐसा मानूँ पड़ता है कि सदन केवल उन सुझावों पर विचार करेगा, लेकिन वास्तविकता यह नहीं है और अनुच्छेद 200 की भाषा को ध्यानपूर्वक पढ़ने से पता चलता है कि सदन जो भी संशोधन करना चाहें कर सकता है।²² यदि सदन विधेयक को संशोधन सहित या बिना संशोधन फिर पास कर दे तो राज्यपाल को अनुमति देनी पड़ेगी।

इस सम्बन्ध में एक प्रश्न यह पूछा जा सकता है कि क्या राज्यपाल उस विधान-सभा के भंग किए जाने के पश्चात् जिस ने विल को पास किया था, विल को पुनर्विचार के लिए वापस भेज सकता है? चूंकि विधान-सभा के भंग किये जाने का राज्यपाल के अधिकारों पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता, इसलिए वह ऐसा कर सकता है, लेकिन साधारणतया, उसे यह आशा की जाती है कि वह विल को उसी विधान-सभा में वापस भेजेगा जिसने उसे पास किया है।

राष्ट्रपति की अनुमति के लिये विधेयक सुरक्षित रखने का अधिकार

अनुच्छेद 200 के दूसरे उपबन्ध के अनुसार राज्यपाल उन विधेयकों को राष्ट्रपति की अनुमति के लिये सुरक्षित रखेगा जिनका उच्च न्यायालय की स्थिति पर बुरा प्रभाव पड़ता हो। यह उपबन्ध 1935 के गवर्मेन्ट ऑफ इन्डिया एक्ट 1935 के पैराग्राफ 17 की नकल है जिसके अनुसार प्रान्तों के राज्यपालों को हिदायतें जारी की जाया करती थी।²³ नविधान में इस उपबन्ध के शामिल किए जाने का समर्थन करते हुए डॉ. बी. आर. अम्बेडकर ने कहा था कि "ऐसी व्यवस्था करने का कारण यह है कि उच्च न्यायालय केन्द्र तथा राज्य दोनों के अधीन है। जहां तक उनके संगठन तथा कार्यक्षेत्र का सम्बन्ध है वे केन्द्र के अधीन हैं और प्रान्तों का उच्च न्यायालय के संगठन तथा क्षेत्रीय क्षेत्राधिकार में परिवर्तन करने का कोई अधिकार नहीं। जहां तक रुपये पैसों तथा उन विषयों का सम्बन्ध है जिनकी चर्चा हमारी सूची में की हुई है, उनके बारे

में अधिकार राज्यो के पास है। विधान-सभा बिल पास करके उन मुद्दों के मूल्य की सीमा को बढ़ा सकती है जिनकी मुनवाई उच्च न्यायालय में हो सकती है और इस प्रकार उसके क्षेत्राधिकार को सीमित कर सकती है। सर्वोच्च न्यायालय के अधिकारों को कम करने का यह एक ढंग होगा।

“दूसरी सूची सन्धा दो में दिए गए विषयों पर कानून बनाते समय विधान-सभा यह व्यवस्था कर सकती है कि कर्ज रद्द करने या किसी अन्य ऐसे ही विषय पर अन्य न्यायालय या बोर्ड द्वारा दिया गया निष्णय अन्तिम होगा और उस बारे में उच्च न्याया-लय का कोई क्षेत्राधिकार नहीं होगा।”²⁴

ऐसे विधेयों को राज्यपाल अनुमति नहीं दे सकता और यदि वह अनुमति दे भी दे तो उन्हें चुनौती दी जा सकती है। प्रेम नारायण बनाम स्टेट ऑफ उत्तर प्रदेश में एक ऐसे विधेयक को चुनौती भी दी गई थी।²⁵ लेकिन इस उपबन्ध के अधीन प्रत्येक विधेयक को जिसका कुछ प्रभाव उच्च न्यायालय की स्थिति पर पड़ता हो, राष्ट्रपति के लिए सुरक्षित नहीं रखा जाना चाहिए।²⁶ यहाँ पर यह भी चर्चा करना आवश्यक है कि उन विधेयकों के प्रतिरिक्त जिनकी चर्चा उपर की गई है, अन्य विधेयकों को भी राज्यपाल राष्ट्रपति के लिए सुरक्षित रख सकता है। उदाहरणतया, ऐसे बिल जिनकी मर्यादानिक वैधता में संदेह हो²⁷ या सघीय कानूनों या नीति में टकराव हो या जिनके बारे में एकलपता²⁸ की आवश्यकता हो, उन्हें भी वह राष्ट्रपति की अनुमति के लिए सुरक्षित रख सकता है। अनुच्छेद 200 के दूसरे उपबन्ध के प्रतिरिक्त वह अनुच्छेद 254 (2) के अधीन भी विधेयक को राष्ट्रपति की अनुमति के लिए सुरक्षित रख सकता है। इस अनुच्छेद से कहा गया है कि “यदि विधान-सभा किसी ऐसे विषय पर विधेयक पास करे जो समवर्ती सूची में है और इस विधेयक का सदन द्वारा बनाए गए कानून के साथ टकराव हो तो विधानपालिका द्वारा पास किया गया विधेयक वैध होगा बगैरे कि उस विधेयक को राष्ट्रपति की अनुमति के लिए सुरक्षित रखने के पश्चात् उसे अनुमति मिल जाये।”

इसी प्रकार से राज्यपाल अनुच्छेद 31 (3) के प्रथम उपबन्ध तथा अनुच्छेद 31 (ए) के अधीन भी किसी विधेयक को राष्ट्रपति की अनुमति के लिए सुरक्षित रख सकता है। यदि एक बार किसी विधेयक को राष्ट्रपति की अनुमति के लिए सुरक्षित रख लिया जाये तो वह विधेयक उस समय तक कानून नहीं बन सकता जब तक उसे राष्ट्रपति की अनुमति नहीं मिल जाती। ऐसे विधेयकों को राष्ट्रपति की अनुमति मिलने के पश्चात् राज्यपाल की अनुमति की आवश्यकता नहीं होती।²⁹

जब राज्यपाल किसी विधेयक को अनुच्छेद 31 (4) 200, 254 (2) के अधीन राष्ट्रपति की अनुमति के लिए सुरक्षित रखता है तो वह उन पर राष्ट्रपति के पास भेजते समय हस्ताक्षर नहीं करता। इस विचार का समर्थन “विधेयक” (बिल) शब्द से होता है। यदि राज्यपाल के किसी विधेयक पर हस्ताक्षर हो जायें तो वह विधेयक नहीं रहता बल्कि कानून बन जाता है। यह ठीक है कि अनुच्छेद 31 (4) 200, तथा

254 (2) में विधेयक (Bill) शब्द का प्रयोग किया गया है। लेकिन अनुच्छेद 31 (ए) में तो कानून (Law) शब्द का प्रयोग किया गया है। इस में कहा गया है कि "जहां पर राज्य की विधानपालिका द्वारा ऐसा कानून बनाया जाये इस अनुच्छेद की धाराएं उस समय तक लागू नहीं होंगी जब तक ऐसे कानून को राष्ट्रपति के विचार के लिए सुरक्षित रखने पर, उसे राष्ट्रपति की अनुमति नहीं मिल जाती।" अनुच्छेद 200, तथा 254 (2) में विधेयक शब्द का प्रयोग तथा अनुच्छेद 31 (3) (6) में कानून शब्द के प्रयोग से ऐसा लगता है कि अनुच्छेद 31 (3) (6) के अधीन पहले राज्यपाल द्वारा विधेयक को अनुमति दी जानी चाहिये और फिर उसे राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिये भेजना चाहिये। लेकिन वास्तविकता यह नहीं है, क्योंकि उड़ीसा उच्च न्यायालय के अनुसार "जिस विधेयक को राज्यपाल ने स्वीकृति दे रखी है उसे राष्ट्रपति द्वारा अनुमति दिये जाने का प्रश्न ही नहीं उठता।"³⁰ न्यायालय ने यह भी कहा है कि कानून शब्द का प्रयोग अनुच्छेद 31 तथा 31 (ए) में उस बिल के लिये किया गया है जो राज्यपाल द्वारा अनुमति न दिये जाने के कारण कानून नहीं बना है। इसका अर्थ यह नहीं है कि पहले राज्यपाल उसे अनुमति देकर कानून बना दे और फिर उसे राष्ट्रपति के विचार के लिये सुरक्षित रखे।³¹ राजस्थान उच्च न्यायालय ने भी यही मत व्यक्त करते हुए कहा कि अनुच्छेद 31 (3) तथा अनुच्छेद 31 (ए) के उपबन्ध (1) में कानून शब्द का जो प्रयोग किया गया है उसका अभिप्राय विधेयक से ही है।³² कलकत्ता उच्च न्यायालय का भी यही निर्णय है।³³

अनुच्छेद 31 (3) में कानून शब्द का जो प्रयोग किया गया है उसके बारे में सर्वोच्च न्यायालय का भी यही निर्णय है कि इस का अभिप्राय विधेयक से ही है। स्टेट ऑफ विहार बनाम कामेश्वरसिंह में यह कहा गया था कि इस अनुच्छेद में "विधानपालिका" शब्द का प्रयोग जानबूझ कर किया गया है और चूंकि "विधानपालिका" में राज्यपाल भी आता है, इस लिये उसे विधेयक को अनुमति देनी चाहिये, हालांकि उस में स्पष्टतया केवल यही कहा गया है कि राष्ट्रपति को अपनी अनुमति देनी चाहिये। सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश ने इस तर्क को रद्द करते हुए कहा कि "मैं इस दृष्टिकोण को रद्द करता हूं।" संविधान में "विधानपालिका" शब्द का जो प्रयोग किया गया है, राज्यपाल को प्रत्येक स्थान पर उसमें शामिल नहीं किया जा सकता, हालांकि अनुच्छेद 168 के अनुसार वह विधानपालिका का एक प्रमुख अंग है। उदाहरणतया, अनुच्छेद 173 में "विधानपालिका" शब्द में केवल नदन ही आते हैं और राज्यपाल उसमें शामिल नहीं है..... यदि कानून बनाने के लिये राज्यपाल तथा राष्ट्रपति दोनों की स्वीकृति की आवश्यकता होती तो उसका संविधान में स्पष्ट वर्णन होता और अनुच्छेद 200 में भी उसकी चर्चा होती। उसमें यह कहा जाता कि राज्यपाल अपनी अनुमति के पश्चात् राष्ट्रपति के विचार के लिये विधेयक को सुरक्षित रखेगा।³⁴

संवैधानिक सशोधन का अनुसमर्थन तथा

राज्यपाल की अनुमति

विधेयको की राज्यपाल द्वारा जो अनुमति दी जाती है उसमें सम्बन्ध में यह चर्चा करना भी आवश्यक है कि अनुच्छेद 368 के अधीन संवैधानिक संशोधन का, विधानपालिका प्रस्ताव द्वारा जो अनुमोदन करती है उसके लिए भी राज्यपाल की अनुमति की आवश्यकता नहीं होती और अनुच्छेद 368 में 'विधानपालिका' शब्द का जो प्रयोग किया गया है उस में 'राज्यपाल' शामिल नहीं है। उदाहरणस्वरूप, जेडिन बनाम जस्टिस एच० के० वाम में आवेदक के वकील ने 15वें संशोधन की वैधता को चुनौती देते हुए कहा कि "अनुच्छेद 268 में 'विधानपालिका' शब्द का प्रयोग किया गया है। इसका अर्थ यह है कि यह कहने से पहले कि प्रस्ताव का अनुसमर्थन हो गया है, प्रत्येक राज्य में उसे राज्यपाल की अनुमति मिलनी चाहिए क्योंकि अनुच्छेद 168 के अधीन वह विधानपालिका का अंग है। इस संशोधन के बारे में किसी भी राज्य में राज्यपाल की अनुमति नहीं ली गई (कम से कम 11 राज्यों में) इसलिए संशोधन विधेयक के प्रस्ताव का अनुमोदन वैध ढंग से नहीं हुआ और इसलिए संशोधन एक्ट वैध रूप में पाम नहीं हुआ है।" 35 लेकिन न्यायाधीश टी०एन० मन्हा ने इस दृष्टिकोण को रद्द करते हुए कहा कि "मेरे विचार में यह तक ठीक नहीं है। अनुच्छेद 368 के प्रथम भाग का सम्बन्ध इस बात से है कि बिल कैसे पाम किया जाना चाहिए और राष्ट्रपति की अनुमति के लिये विशेष प्रावधान है। जहां तक राज्य विधानपालिका का सम्बन्ध है, इसमें कहा गया है कि संशोधन का अनुमोदन करने वाला प्रस्ताव पाम किया जाना चाहिए। ऐसे प्रस्ताव को पाम करने के लिए मतदान की आवश्यकता होती है और राज्यपाल मतदान में भाग नहीं लेता। इस अनुच्छेद में राष्ट्रपति की अनुमति के लिये तो स्पष्ट रूप से व्यवस्था की गई है लेकिन राज्यपाल की अनुमति की इसमें कहीं भी चर्चा नहीं है। मेरे विचार से स्थिति बिस्तृत स्पष्ट है कि संविधान में संशोधन करने वाले बिल के अनुसमर्थन के लिए राज्य विधानपालिका जो प्रस्ताव पास करती है उसे राज्यपाल की अनुमति की आवश्यकता नहीं होती।" 36 इस निर्णय में न्यायाधीश ने यह भी कहा कि हालांकि अनुच्छेद 168 के अनुसार राज्यपाल, विधानपालिका का अंग है लेकिन फिर भी अनुच्छेद 368 में विधानपालिका शब्द में राज्यपाल शामिल नहीं है। 37

यहां पर यह चर्चा करना भी आवश्यक है कि राष्ट्रपति की अनुमति के लिये बिल को सुरक्षित करने में राज्यपाल अपने व्यक्तिगत निर्णय का प्रयोग करता है। अशोक चन्दा के अनुसार "संविधान में यह कहीं भी नहीं कहा गया है कि वह ऐसा करते समय मन्त्रिमण्डल की सिफारिश पर कार्य करेगा। हालांकि कुछ संविधान विशेषज्ञों का मत है कि राज्यपाल इस सम्बन्ध में स्वयं निर्णय नहीं कर सकता लेकिन संविधान में इस तर्क का कोई आधार नहीं है। यदि राज्यपाल ऐसा करे तो उसे रोकने के लिये भी कोई व्यवस्था नहीं है।" 38

मन्त्रिमण्डल की सलाह तथा अनुच्छेद 200

राज्यपाल द्वारा विधेयकों को अनुमति दिए जाने, अनुमति देने से इन्कार करने, उन्हें पुनर्विचार के लिए वापस भेजने या राष्ट्रपति के विचार के लिए सुरक्षित रखने के सम्बन्ध में यह पूछा जा सकता है कि क्या राज्यपाल इन शक्तियों का प्रयोग केवल मन्त्रिमण्डल की सलाह से करता है या वह इन शक्तियों के बारे में अपने व्यक्तिगत निर्णय का भी प्रयोग कर सकता है। यह प्रश्न भारत के प्रथम राष्ट्रपति डा० राजेन्द्र प्रसाद ने 1951 में उठाया था। उन्होंने पंडित नेहरू को एक पत्र लिखा था जिसमें कहा गया था कि वे "विधेयकों को अनुमति देने तथा ममद को मन्देश भेजने समय स्वयं निर्णय करेंगे। नेहरू ने इस बारे में अलादी कृष्णा स्वामी अय्यर तथा एम० सी० सीतलवाद की सलाह ली। इन दोनों विधि विशेषज्ञों ने जो सलाह दी उसे डा० राजेन्द्र प्रसाद ने उस समय तो मान लिया लेकिन 9 वर्ष पश्चात् 1960 में इंडियन लॉ इन्स्टिट्यूट में भाषण देने हुए उन्होंने राष्ट्रपति के अधिकारों की जांच करने के लिए कहा।³⁹ इसका अर्थ यह हुआ कि डा० राजेन्द्र प्रसाद उन विधि विशेषज्ञों की बात को मानने के लिए तैयार नहीं थे और उनका यह विचार था कि राष्ट्रपति को इन शक्तियों के प्रयोग में अपने व्यक्तिगत निर्णय का प्रयोग करना चाहिए। इस तर्क का समर्थन इस बात से भी होता है कि अनुच्छेद 200 के प्रथम उपबन्ध में राज्यपाल के निषेधाधिकार को रद्द करके विधानपालिका द्वारा विल पास करने की व्यवस्था की गई है। यदि राज्यपाल इस अधिकार का प्रयोग केवल मन्त्रिमण्डल की सिफारिश पर करते तो फिर इस व्यवस्था की क्या आवश्यकता थी। इसके अतिरिक्त विधेयकों को अनुमति देना विधायी शक्ति⁴⁰ है और मन्त्रिमण्डल, राज्यपाल को केवल उन कामों में सलाह देता है जो कार्यकारी हों। तीसरे, कभी ऐसा भी अवसर आ सकता है जब राज्यपाल को, मन्त्रिमण्डल की सलाह के विरुद्ध भी विधेयक को राष्ट्रपति की अनुमति के लिए सुरक्षित करना पड़े। इससे यह सिद्ध होता है कि अनुच्छेद 200 के अर्थात् राज्यपाल अपने व्यक्तिगत निर्णय का प्रयोग करता है और पंजाब के राज्यपाल टी० सी० पावत ने अनेक अवसरों पर ऐसा किया था।⁴¹

कुछेक विधेयक पेश करने से पहले राज्यपाल की अनुमति

कुछेक ऐसे भी विधेयक होते हैं जिन्हें विधान-सभा में पेश किए जाने से पहले राज्यपाल की अनुमति लेनी पड़ती है। उदाहरणतया :

(1) वे विल जिनका सम्बन्ध उन विषयों में है जिनकी चर्चा अनुच्छेद 199 की धारा (1) की उपधारा (Sub-Clause) (ए) से (एफ) में चर्चा की गई है, उनके बारे में कोई भी विधेयक राज्यपाल की सिफारिश के बिना विधानपालिका में पेश नहीं किया जा सकता।

(2) ऐसा विल जिसमें राज्य की संचित निधि में से खर्च करने की मांग हो, उसे राज्य की विधानपालिका उस समय तक पास नहीं कर सकती जब तक राज्यपाल

उसकी सिफारिश नहीं करता ।⁴²

इसके अतिरिक्त 'अनुदान की कोई भी मांग राज्यपाल की सिफारिश के बिना विधान-सभा में पेश नहीं की जा सकती ।'⁴³

इस सम्बन्ध में यह भी चर्चा करना आवश्यक है कि जिम्मेदार बिल को पेश करने से पहले राज्यपाल की सिफारिश की आवश्यकता होती है, यदि वह उसकी अनुमति के बिना पेश किया जाए तो उस पर विचार उसी समय बन्द कर दिया जायेगा जब यह मामला होगा कि राज्यपाल की सिफारिश के बिना इसे पेश किया गया है ।⁴⁴ किन्तु यदि ऐसा बिल जिसे पेश करने से पहले राज्यपाल की मंजूरी की आवश्यकता हो, वह मंजूरी पहले लिए बिना पेश कर दिया जाये, और यदि विधानपालिका उसे पान कर दे और फिर राज्यपाल भी उसे अनुमति दे दे तो वह बंध होगा ।⁴⁵ इसके अनिश्चित राज्यपाल द्वारा बिल का पेश करने से पहले मंजूरी न दिए जाने का प्रश्न विधान-पालिका के उच्च सदन में नहीं उठाया जा सकता ।⁴⁶ यदि मन्त्रिमण्डल और राज्यपाल के आपसी सम्बन्ध अच्छे हैं तो मन्त्रिमण्डल कभी-कभी ऐसे विधेयों को जिनकी चर्चा ऊपर की गई है राज्यपाल की मंजूरी लिए बिना भी पेश कर सकता है । किन्तु यदि उनके आपसी सम्बन्ध अच्छे नहीं हैं तो फिर ऐसा नहीं किया जा सकता ।

अध्यादेश जारी करने का अधिकार

विधानपालिका द्वारा पास किये गये विधेयों के अनिश्चित राज्यपाल के पास अध्यादेश जारी करने के अधिकार भी हैं । वह अनुच्छेद 213 के अधीन अध्यादेश जारी कर सकता है वगैरह कि विधानपालिका का सत्र न हो रहा हो और राज्यपाल यह समझे कि उस कानून की तुरन्त आवश्यकता है । इस का अर्थ यह है कि अध्यादेश केवल उस समय जारी किया जा सकता है जब विधानपालिका का सत्र न हो रहा हो और यदि अध्यादेश ऐसे समय जारी किया जाए जब विधानपालिका का सत्र हो रहा हो तो वह अध्यादेश भंग होगा । विधानपालिका का सत्र न हो रहा हो, इस का अर्थ यह है कि अध्यादेश जारी करते समय उस का सत्र न हो रहा हो ।

यदि अध्यादेश, दोनों सदन में एक सदन के स्थगित करने से पहले या जहाँ पर केवल विधान सभा है वहाँ पर विधान सभा के स्थगित करने से पहले जारी कर दिया जाये तो वह भंग होगा । ऐसा इसलिये होगा, क्योंकि जब विधानपालिका अर्थात् कानून बनाने वाली सर्वप्रधान सभा की कार्यवाही हो रहा है तब अध्यादेश जारी करने का कोई औचित्य नहीं होता । लेकिन यह स्थिति उस समय नहीं होती जब दोनों सदनों में से एक सदन (जहाँ पर दो सदन हैं) का सत्र हो रहा हो या जहाँ पर एक सदन है वहाँ पर विधान-सभा का सत्र हो रहा हो । ऐसी परिस्थितियों में राज्यपाल को अध्यादेश जारी करने की शक्ति दे रखी है ।

विधानपालिका का सत्र होते हुए भी यदि राज्यपाल यह महसूस करे कि किसी विशेष कानून की तुरन्त आवश्यकता है और विधानपालिका उसे तुरन्त पास नहीं कर

सकती तो उस समय राज्यपाल दोनों सदनों में से एक सदन का और जहाँ पर केवल एक ही सदन है वहाँ पर विधान-सभा का सत्रावसान करके अध्यादेश जारी कर सकती है। उदाहरणतया, पंजाब के राज्यपाल ने 1969 में विधानपालिका का इसलिए सत्रावसान किया ताकि वह अध्यादेश जारी कर सके और सर्वोच्च न्यायालय ने उसे वैध ठहराया।⁴⁷

यह अध्यादेश तब जारी किया जाता है जब राज्यपाल को तसल्ली हो जाये। लेकिन "राज्यपाल को तसल्ली हो जाये," इस वाक्य का क्या अर्थ है? क्या इसका अभिप्राय यह है कि राज्यपाल की व्यक्तिगत रूप से सन्तुष्टि होनी चाहिए? कलकत्ता उच्च न्यायालय के अनुसार राज्यपाल व्यक्तिगत रूप से सन्तुष्ट होना चाहिए कि अध्यादेश जारी करने की आवश्यकता है।⁴⁸ इलाहाबाद उच्च न्यायालय के न्यायाधीश अग्रवाल का भी यही विचार है। उन्होंने कहा है कि 'अनुच्छेद 213 में राज्यपाल की सन्तुष्टि की बात कही गई हैराज्यपाल की सन्तुष्टि उसकी अपनी सन्तुष्टि है न कि न्यायालय या किसी अन्य बुद्धिमत्पन्न व्यक्ति की। यह सन्तुष्टि उसकी अपनी व्यक्तिगत है और न्यायालय उस सन्तुष्टि के कारणों की जाच पड़ताल नहीं कर सकता।'⁴⁹ मध्यप्रदेश उच्च न्यायालय का भी यही दृष्टिकोण है। उसके अनुसार "अध्यादेश जारी किये जाने के बारे में, अनुच्छेद 213 में यह स्पष्टतया कहा गया है कि राज्यपाल की और केवल उसकी ही सन्तुष्टि होनी चाहिए। इसके जारी किये जाने की आवश्यकता है या नहीं यह विषय विचाराधीन नहीं है और न्यायालय निष्पक्ष जांच के आधार पर इसके औचित्य का निर्णय नहीं कर सकते।'⁵⁰

लेकिन इस सम्बन्ध में एक प्रश्न यह पूछा जा सकता है कि क्या इस सम्बन्ध में मन्त्रिमण्डल की सिफारिश को मानने के लिए राज्यपाल बाध्य है? इस विषय पर उस समय विवाद उत्पन्न हो गया था जब पंजाब के राज्यपाल (भूतपूर्व) डी० सी० पावते ने एक ऐसे अध्यादेश को जिसमें विधायकों को लाभदायक पद देने की व्यवस्था थी, जारी करने की वजाये उसे गृह मन्त्रालय के पास यह जानने के लिए भेज दिया कि क्या ऐसा अध्यादेश जारी करना उसके लिए संवैधानिक दृष्टि से उचित होगा क्योंकि उसके विचार में उस अध्यादेश से भ्रष्टाचार को प्रोत्साहन मिलता था।⁵¹ उनकी इसके लिए उस आधार पर आलोचना की गई कि राज्यपाल के लिए मन्त्रिमंडल की सिफारिश को मानना अनिवार्य है और राज्यपाल यदि प्रस्तावित अध्यादेश की वैधानिकता ही जानना चाहते थे तो उन्हें गृह मन्त्रालय के स्थान पर राज्य के एडवोकेट जनरल से परामर्श लेना चाहिए था।⁵² यहाँ पर यह चर्चा करना भी आवश्यक है कि विधायकों को लाभदायक पदों पर रहने की आज्ञा देने के लिए हरियाणा के राज्यपाल पहले ही अध्यादेश जारी कर चुके थे।⁵³ इसके अतिरिक्त डी० सी० पावते के भारत-मुक्त होने ही ज्ञानी जैलमिह, मुख्यमन्त्री पंजाब (कांग्रेस), के कहने पर महेंद्र मोहन चौधरी (राज्यपाल) द्वारा वही अध्यादेश जारी कर दिया गया।⁵⁴

चूँकि अनुच्छेद 213 के अधीन राज्यपाल की व्यक्तिगत रूप से सन्तुष्टि होनी

चाहिये, इसलिए वह अध्यादेशों के बारे में मन्त्रिमण्डल की सिफारिश मानने के लिये बाध्य नहीं है। आन्ध्र प्रदेश उच्च न्यायालय के अनुसार "अनुच्छेद 123 के अधीन अध्यादेश जारी करने, आपत्तिकाव में अनुच्छेद 268-279 का निलम्बित करने, अनुच्छेद 356 के अधीन सर्वधानिक मशीनरी के फेल हो जाने की घोषणा करने, अनुच्छेद 360 के अधीन वित्तीय आपत्ति की घोषणा करने की शक्तियाँ, केन्द्रीय सरकार की शक्ति नहीं हैं। वे शक्तियाँ संविधान द्वारा राष्ट्रपति का दी गई हैं और वे अनुच्छेद 258 (3) के अधीन किसी अन्य व्यक्ति या पदाधिकारी का नहीं दी जा सकती।"⁵⁵ सर्वोच्च न्यायालय ने इस दृष्टिकोण का समर्थन करते हुए कहा कि अनुच्छेद 123 के अधीन अध्यादेश जारी करने का अधिकार संविधान द्वारा राष्ट्रपति को दिया गया है, इसलिए वह उसे किसी अन्य व्यक्ति को नहीं दे सकता।⁵⁶ अतः राष्ट्रपति या राज्यपाल इस बारे में मन्त्रिमण्डल की सिफारिश मानने के लिये बाध्य नहीं है। सर्वोच्च न्यायालय के भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश के० मुद्गाराव का भी यही मत है।⁵⁷ सर्वधानिक स्थिति ऐसी होती हुई भी, वास्तविकता तो यह है कि राज्यपाल साधारणतया इस अधिकार का प्रयोग मुख्यमन्त्री के कहने पर ही करता है और कुछ राज्यपाल तो ऐसे भी हुए हैं जिन्हें यह भी मालूम नहीं कि वह और किनने अध्यादेश उन के नाम पर जारी किये गये हैं। उदाहरणतया, उत्तर प्रदेश के भूतपूर्व राज्यपाल होमी मोदी ने कहा कि "मेरी जानकारी के बिना मैं टूटने बच्चों का पिता हो गया हूँ। मेरी जानकारी के बिना अध्यादेश जारी किये जा रहे हैं।"⁵⁸ हरियाणा के राज्यपाल बी०एन० चक्रवर्ती के अनुसार, विधान सभा के मग किये जाने के पश्चात्, साधारणतया मुख्यमन्त्री को अध्यादेश जारी करने की सिफारिश नहीं करनी चाहिये हालाँकि वैधानिक दृष्टि से उस पर कोई प्रतिबन्ध नहीं है।⁵⁹

यहाँ पर यह चर्चा भी की जा सकती है कि अध्यादेश जारी करने के लिए राज्यपाल मन्त्रावसान भी कर सकता है।⁶⁰ लेकिन जब कभी राज्यपाल ऐसा करता है, तो उस द्वारा सर्वधानिक अधिकारों के दुरुपयोग को चुनौती दी जा सकती है।⁶¹

यहाँ पर यह चर्चा करनी भी आवश्यक है कि राज्यपाल किसी ऐसे विषय के बारे में अध्यादेश राष्ट्रपति की हिदायत के बिना जारी नहीं कर सकता, जिसका सम्बन्ध ऐसे विधेयक से हो जिसमें विधान-सभा में पेश करने से पहले राष्ट्रपति की अनुमति की आवश्यकता हो या वह विधेयक ऐसा हो जिसमें राष्ट्रपति की अनुमति के लिये सुरक्षित रखने की आवश्यकता हो।⁶² इसका अर्थ यह है कि अनुच्छेद 213 में दिये गये प्रतिबन्धों का ध्यान रखते हुए राज्यपाल केवल उन विषयों के बारे में अध्यादेश जारी कर सकता है जो राज्यसूची या संघसूची में हैं। लेकिन इस सम्बन्ध में यह प्रश्न भी पूछा जा सकता है कि क्या राज्यपाल किसी ऐसे विषय के बारे में अध्यादेश जारी कर सकता है जिस विषय पर विधानपालिका द्वारा विधेयक पास किये जाने पर, राज्यपाल ने उसे राष्ट्रपति को अनुमति के लिये सुरक्षित रखा हो और फिर राष्ट्रपति ने उसे अनुमति दे दी हो? यह विधेयक की सामग्री पर निर्भर करता है। हाँ सकता है

विधेयक के कुछ अंश ऐसे हों जिन्हें राष्ट्रपति की अनुमति की आवश्यकता हो, और कुछ अंश ऐसे हों जिन्हें राष्ट्रपति की अनुमति की आवश्यकता न हो। जब ये दोनों प्रकार के अंश एक ही विधेयक में शामिल हों तब मारा बिल ही राष्ट्रपति की अनुमति के लिये सुरक्षित रखना पड़ता है। जहाँ तक ऐसे विधेयक का सम्बन्ध है राज्यपाल उन अंशों के बारे में अध्यादेश जारी कर सकता है, जिस के लिये राष्ट्रपति की अनुमति की आवश्यकता नहीं है।⁶³

अध्यादेश जारी करने के सम्बन्ध में यह जानना भी आवश्यक है कि जिन विषयों की स्वीकृति विधानपालिका प्रस्ताव पास करके करती है उनके बारे में अध्यादेश जारी नहीं किया जा सकता। उदाहरणतया, संवैधानिक मंशोधनों का अनुसमर्थन विधानपालिका प्रस्ताव पास करके करती है और राज्यपाल उस का अनुसमर्थन अध्यादेश जारी कर के नहीं कर सकता। इस का अभिप्राय यह है कि राज्यपाल उन विषयों के बारे में अध्यादेश जारी नहीं कर सकता, जिन का अनुसमर्थन विधानपालिका प्रस्ताव पास कर के करती है।

क्या वजट अध्यादेश द्वारा पास किया जा सकता है ?

क्या वजट अध्यादेश द्वारा पास किया जा सकता है या नहीं, इस बारे में भिन्न-भिन्न मत हैं। एक विचारधारा के अनुसार वजट अध्यादेश द्वारा पास नहीं किया जा सकता, लेकिन दूसरी विचारधारा के अनुसार ऐसा किया जा सकता है। 1969 में पंजाब संकट पर बोलते हुए केन्द्रीय सरकार के विधि मन्त्री ने कहा था कि राज्यपाल अध्यादेश द्वारा वजट पास नहीं कर सकता।⁶⁴ गुजरात के राज्यपाल श्रीमन् नारायण ने भी हितेन्द्र देसाई की विधान-सभा को भंग करने की सिफारिश को स्वीकार न करने का यही कारण बतलाया था।⁶⁵ राज्यपालों की जो समिति बनी थी उस का भी यही दृष्टिकोण था।⁶⁶ पंजाब,⁶⁷ पश्चिमी बंगाल,⁶⁸ तथा बिहार⁶⁹ में अनुच्छेद 174 (2) के अधीन विधान-सभा भंग किये जाने के पश्चात् राष्ट्रपति शामन इमलिये लागू करना पड़ा क्योंकि वहाँ पर विधान-सभा भंग होने से पहले वजट पास नहीं किया गया था और कामचलाऊ सरकार के पद पर रहते हुए अध्यादेश द्वारा वजट पास नहीं किया जा सकता था।

लेकिन दूसरा दृष्टिकोण यह है कि थोड़े समय तक काम चलाने के लिए वजट अध्यादेश द्वारा भी पास किया जा सकता है। उदाहरणतया, जब उड़ीसा में हरेकृष्ण मेहताव की मिलीजुली सरकार ने 21 फरवरी 1961 को वजट पास किये बिना त्यागपत्र दे दिया तब राज्यपाल ने मुख्य सचिव तथा विधि पदाधिकारियों से सलाह करके 23 फरवरी 1961 को अध्यादेश द्वारा वजट पास कर दिया।⁷⁰ 25 फरवरी 1961 को उड़ीसा में संवैधानिक तन्त्र के विफल होने और राष्ट्रपति शामन लागू करने की घोषणा कर दी गई। राष्ट्रपति शामन लागू करने के पश्चात् केन्द्रीय सरकार ने राज्यपाल को लिखा कि केन्द्रीय सरकार उस अध्यादेश को वैध नहीं समझती।⁷¹

उसी समय प्रधानमन्त्री ने भी लोकसभा में कहा कि इस विषय पर न्यायाधीशों के भी मन्त्रि-मन्त्रि विचार हैं।¹⁷² इसलिये जब तक न्यायालय का इस बारे में कोई निर्णय नहीं हो जाता तब तक केन्द्रीय सरकार के मन का अन्तिम नहीं माना जा सकता।

ऐसा लगता है कि राज्य के विधि अधिकारियों ने जो मलाह दी थी वह अन्तिक तर्जमने थी। जैसा राज्यपाल के कहने के बावजूद उड़ीसा के मन्त्रिमण्डल ने जब कि उसका विधान-सभा में काफी बहस हो, बजट पास करने से इन्कार कर दिया इसी प्रकार स यदि केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल भी ऐसा ही करता फिर क्या होगा ? ऐसी स्थिति केन्द्र में उस समय उत्पन्न हो सकती है जब वहाँ पर मिनीकुली सरकार हो और यदि वह मन्त्रिमण्डल बजट सत्र के समय न्यायपत्र दे दे और उस के स्थान पर अन्य मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति न हो सके तो फिर क्या होगा ? राज्या में इस प्रकार के अनेक उदाहरण मिलते हैं।¹⁷³ यदि ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जाये तो राष्ट्रपति के पास अध्यादेश द्वारा बजट पास करने के अतिरिक्त और कोई रास्ता नहीं होगा। जर्मनी में राष्ट्रपति हिन्डनबर्ग ने अपने आदेश (Decree) द्वारा ही, ऐसी स्थिति में, बजट पास किया था। वहाँ पर जब यह स्पष्ट हो गया कि ब्रूनिंग सरकार बजट पास नहीं कर सकेगी तब सरकार ने बजट विधेयक का वापस ले लिया और राष्ट्रपति ने अपने आदेश से बजट पास कर दिया।¹⁷⁴

बजट अध्यादेश द्वारा पास किया जा सकता है, इस तर्क का समर्थन इस बात में भी होता है कि जब राज्यपाल अध्यादेश द्वारा कर लगाने के लिये कर सकते हैं, तब कर सकते हैं तो फिर बजट पास क्यों नहीं हो सकते। उदाहरणतया, केन्द्र में राष्ट्रपति ने वगला देश के शरणाधिकारियों का खर्च बढ़ा देने के लिये कंगड़ा स्थल के कर अध्यादेश द्वारा लगाये थे।¹⁷⁵ इसी प्रकार में राष्ट्रपति ने विधियोग अध्यादेश भी जारी किया था। उदाहरणतया, "29 मार्च 1956 को लोकसभा ने निरवाकुर-कोचीन विनियोग विधेयक पास किया था। राज्यसभा का सत्र नहीं हो रहा था। इसलिये राष्ट्रपति ने 31 मार्च 1956, को निरवाकुर कोचीन विनियोग अध्यादेश जारी किया ताकि लोकसभा द्वारा पास किये गये विधेयक को लागू किया जा सके। जब 16 अप्रैल 1956 को राज्यसभा का सत्र आरम्भ हुआ तब विधेयक उस की स्वीकृति के लिये भेजा गया।"¹⁷⁶

इसमें यह मिथ्या होता है कि धन, अध्यादेश द्वारा इकट्ठा तथा खर्च किया जा सकता है। इसलिये यह कहना कि धन के लिये भी बजट अध्यादेश द्वारा पास नहीं किया जा सकता, ठीक नहीं है। लेकिन क्या अध्यादेश द्वारा बजट पास करने से अनुच्छेद 265 का उल्लंघन नहीं होता, जिस में यह कहा गया है कि 'कानून के बिना कर लगाये या इकट्ठे नहीं किये जायेंगे। यह अनुच्छेद कायगलिहा के आदेश द्वारा कर लगाने या इकट्ठे करने से रोक्ता है न कि अध्यादेश द्वारा। निरवाकुर-कोचीन न्यायालय के अनुसार, "इस अनुच्छेद का मिथ्या यह है कि प्रतिनिधित्व नहीं तो कर भी नहीं।" इस अनुच्छेद में 'ला' (Law) का अर्थ विधानपालिका द्वारा पास किये गये

एक्ट से है।.....14-7-1950 को हिज हार्डनेस (राजप्रमुख), ने जो आदेश जारी किया है वह कार्यकारी आदेश (एक्जेक्यूटिव आर्डर) है "न कि अनुच्छेद 265 के अधीन कानून। इसलिये इस आदेश द्वारा आवेदक के विषय पर जो कर लगाया गया है, उसका कोई औचित्य नहीं है। आवेदक के नियतांश में अधिक विषय पर 20 प्रतिशत कर, इसलिये अवैध है।"⁷⁷ लेकिन जहाँ तक इस निर्णय का संबंध है उसमें अध्यादेश नहीं आता क्योंकि अनुच्छेद 213 के अधीन राज्यपाल के अध्यादेश जारी करने का अधिकार उतना ही विस्तृत है जितना विधानपालिका का कानून बनाने का।⁷⁸ इन दृष्टिकोण का समर्थन कि वज्रत अध्यादेश द्वारा पाम किया जा सकता है अनुच्छेद 357 (1)⁷⁹ से भी होता है। इस अनुच्छेद में यह कहा गया है कि राष्ट्रपति उस समय तक राज्य की संचित निधि (Consolidated Fund) में खर्च नहीं कर सकता जब तक संसद उसे अधिकार न दे। इसका अर्थ यह है कि संसद साधारणतया राष्ट्रपति को खर्च करने का अधिकार नहीं दे सकती। दूसरे शब्दों में इसका अभिप्राय यह है कि राष्ट्रपति या राज्यपाल के पास जो अधिकार नहीं हैं उन का वर्णन संविधान में किया हुआ है।⁸⁰ चूंकि संविधान में यह कही नहीं कहा गया कि राज्यपाल अध्यादेश द्वारा वज्रत पास नहीं कर सकता, इसका अर्थ यह है कि कुछ विशेष परिस्थितियों में वह ऐसा कर सकता है। लेकिन ऐसा उसे तब ही करना चाहिये जब उसके पास कोई विकल्प न हो। चूंकि राज्यों में अनुच्छेद 356 के अधीन इसका विकल्प है इसलिए साधारणतया वज्रत अध्यादेश द्वारा पास नहीं किया जाना चाहिये क्योंकि यदि एक बार यह परम्परा शुरू हो जाये तो उस का देश की संसदीय प्रणाली पर बुरा प्रभाव पड़ने का भय है।

यहां पर यह चर्चा करना भी आवश्यक है कि राज्यपाल, जब वह राष्ट्रपति के ऐजेंट के रूप में कार्य करता है तो अनुच्छेद 357 के अधीन अध्यादेश द्वारा भी कर लगा सकता है। उदाहरणतया, 1968 में उत्तर प्रदेश में जब राष्ट्रपति शासन था तब राज्यपाल ने अध्यादेश द्वारा कर लगाये थे। राज्यसभा में इसके संवैधानिक औचित्य पर अपेक्षा उठाते हुए एम० डी० मिश्रा ने कहा "कि संसद की स्वीकृति के बिना राज्यपाल को नये कर लगाने का संवैधानिक अधिकार नहीं है।"⁸¹ लेकिन सरकार ने इन बातों को नहीं माना।

अध्यादेश की स्वीकृति

जब कभी भी अनुच्छेद 213 (2) के अधीन अध्यादेश जारी किया जाता है तो उसे विधान-सभा के सामने तथा जहाँ पर विधान परिषद् भी है, वहाँ पर दोनों सदनों के सामने रखा जाता है। विधानपालिका में आरम्भ होने के छः मन्ताह के पश्चात् या उन में पहले यह समाप्त हो जायेगा यदि विधान-सभा या जहाँ पर विधान परिषद् है वहाँ पर दोनों सदन उस की अस्वीकृति का प्रस्ताव पाम कर दे। राज्यपाल किसी भी समय इसे वापस ले सकता है। जहाँ पर विधान-सभा तथा विधान परिषद् का मन्त्र भिन्न-भिन्न तिथियों को हो वहाँ पर छः मन्ताह का समय उस तिथि में बिना जायेगा जिस तिथि में विधान-सभा या विधान परिषद्, दोनों में से जिन का मन्त्र बाद में

समाप्त हुआ है।

यदि अध्यादेश सत्र समाप्त होने के अगले ही दिन जारी किया जाये तो यह अधिक से अधिक 7½ महीने चल सकती है। यदि विधान-सभा और जहा पर द्विसदनात्मक विधानपालिका है वहा पर विधान-सभा तथा विधान परिषद् दोनों ही उसे प्रत्येक कर देने का प्रस्ताव सत्र आरम्भ होने ही पाम कर दे, तो यह इस समय से पहले ही समाप्त हो जायेगा। यदि विधान-सभा उस समय मग नर दी जाये जब अनुच्छेद 174 (1) के अधीन इसके सत्र बुलाने का समय है तो फिर यह 7½ महीने से अधिक समय तक भी रह सकता है।

जहा तक अध्यादेश जारी करने तथा उसके जारी रहने के समय का सम्बन्ध है, यह जरूरी नहीं कि वे साथ-साथ चले। क्योंकि अध्यादेश किसी पीछे की तिथि से भी, यहा तक कि उस तिथि से जब सत्र चल रहा था, जारी किया जा सकता है। उदाहरणतया, पंजाब के राज्यपाल ने पंजाब विधानपालिका (अनर्हता रोक्ने वाला) ऐक्ट 1952 में सहायन करने के लिए एक अध्यादेश जारी किया। इस अध्यादेश में यह व्यवस्था की गई थी कि पंचायत या जिला समिति के अध्यक्ष के पदों को यह नहीं सम्झा जायेगा कि उन पदों पर आसीन होने वाला व्यक्ति कभी भी पंजाब विधानपालिका का सदस्य नहीं बन सकता था या नहीं बन सकता है।⁸² क्या अध्यादेश पिछली उस तिथि से आरम्भ हो सकता है जिस तिथि को विधानपालिका का सत्र हो रहा था या नहीं, यह प्रश्न जितेंद्र लाल बनाम एल० बी० राव में 1956 में पटना उच्च न्यायालय में उठाया गया था। उस मुकदमे में न्यायालय ने निर्णय दिया कि ऐसा हो सकता है।⁸³ इसका अर्थ यह है कि इसके जारी करने के समय पर प्रतिबन्ध है (यह उस समय जारी नहीं किया जा सकता जब विधानपालिका का सत्र हो रहा हो) न कि इसके शुरू होने पर।

यहा पर यह चर्चा भी की जा सकती है कि कुछ अध्यादेश, न्यायालयों द्वारा अवैध घोषित किये गये कानूनों को वैध बनाने के लिये भी जारी किये गये हैं और उन्हें पीछे की तिथि से लागू किया गया है। उदाहरणतया, 1954 में प्रायकर अधि-करण से सम्बन्धित सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय का रद्द करने के लिये एक अध्यादेश जारी किया गया था जो पीछे की तिथि से लागू किया गया था।⁸⁴ दूसरी प्रकार में जब राजस्थान उच्च न्यायालय ने धीमती कानूनानुसार का चुनाव इस विना पर अवैध घोषित कर दिया था कि वह सरकारी वकील होने के कारण लाभदायक पद पर है, इसलिये वह विधान-सभा का चुनाव नहीं लड़ सकती थी। उस का चुनाव अवैध घोषित किये जाने के पश्चात् राज्यपाल ने एक अध्यादेश जारी किया जिसके अनुसार सरकारी वकील के पद को लाभदायक पदों की सूची से निकाल दिया गया था और उस अध्यादेश को पीछे की तिथि से लागू किया गया था। यह अध्यादेश उस समय जारी किया गया जब अपील सर्वोच्च न्यायालय के विचार अधीन थी।⁸⁵ ऐसे दूसरे और भी काफी उदाहरण मिलते हैं जहाँ पर राज्यपालों ने अध्यादेश इसलिये जारी

किये ताकि उच्च न्यायालय कोई ऐसा निर्णय न दे सके जिसे राज्य सरकार पसन्द न करती हो। पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल ने ऐसा किया था और फिर भी "न्यायालय ने उसे इस आधार पर बंध घोषित कर दिया क्योंकि न्यायालय यह जांच पड़ताल नहीं कर सकता कि अध्यादेश किन परिस्थितियों में जारी किया गया था, हालांकि पूरे बंध ने कड़े शब्दों में, न्यायिक घोषणा को इस प्रकार से रोकने की कार्यपालिका की नीति की आलोचना की थी।"⁶⁵ इस सम्बन्ध में इस बात का ध्यान रखना चाहिये कि अध्यादेश तो पीछे की तिथि से लागू किया जा सकता है लेकिन अनुच्छेद 309 के उपबन्ध के अधीन राज्यपाल का आदेश पीछे की तिथि से लागू नहीं हो सकता।⁶⁷ इस उपबन्ध का सम्बन्ध राज्य के कर्मचारियों की सेवाओं से है।

अध्यादेश के बारे में यह भी प्रश्न पूछा जा सकता है कि क्या अध्यादेश को विधानपालिका के सामने रखना आवश्यक है? इस में कोई सन्देह नहीं कि अध्यादेश 213 (2) में कहा गया है कि अध्यादेश विधानपालिका के सामने रखा जायेगा। लेकिन ऐसा होते हुए भी, यदि अध्यादेश विधानपालिका का मन्त्र आरम्भ होने से पहले वापस ले लिया जाये तो फिर उसे विधानपालिका में रखना आवश्यक नहीं है। ऐसे काफी उदाहरण मिलते हैं जहां पर अध्यादेश को सदन के पटल पर रखे बिना समाप्त होने दिया गया है।⁶⁸ यदि राज्यपाल अध्यादेश को विधानपालिका के पटल पर नहीं रखता तो उस का परिणाम यही होगा कि मन्त्र आरम्भ होने के छः मघ्नाह पश्चात् वह स्वयं हो समाप्त हो जायेगा, लेकिन समाप्त होने तक यह बंध रहेगा। यदि सरकार इसे जारी रखना चाहती है तो फिर इसे बिल के रूप में पेश करके पास करना होगा।⁶⁹ उस स्थिति में अध्यादेश जारी करने के पश्चात् जो मन्त्र होता है, उस के आरम्भ होने पर उसे विधानपालिका के पटल पर रखना पड़ेगा।

यदि राज्यपाल चाहे तो किसी ऐसे अध्यादेश को विधानपालिका के पटल पर रख सकता है जो समाप्त हो गया हो। उदाहरणतया, 1954 में राष्ट्रपति ने कुंभ के भेले में जाने वाले यात्रियों पर अध्यादेश द्वारा कर लगाया था। हालांकि अध्यादेश सदन मन्त्र आरम्भ होने से पहले ही समाप्त हो गया था, लेकिन फिर भी उसे सदन के पटल पर रखा गया था। चूंकि राष्ट्रपति तथा राज्यपाल के अध्यादेश जारी करने के अधिकार समान हैं, इसलिए राज्यपाल भी ऐसा कर सकता है।

अध्यादेश जारी करने के पश्चात् चाहे उसे विधानपालिका के पटल पर रखा जाये या न रखा जाये, कोई भी विधायक, मन्त्र आरम्भ होने पर उसे वापस लिये जाने का प्रस्ताव पेश कर सकता है। राज्यपाल अध्यादेश को विधान-सभा के पटल पर न रख कर, विधायकों को इस बात ने नहीं रोक सकता कि वे अध्यादेश को रद्द करने का प्रस्ताव पेश न करें ताकि वह मन्त्र आरम्भ होने के छः मघ्नाह पश्चात् तक चलता रहे। जब किसी भी विधानपालिका उसे अस्वीकार करने का प्रस्ताव पास कर देगी उसी समय यह समाप्त हो जायेगा। यदि राज्य की विधानपालिका में दो सदन हैं और वे दोनों सदन भिन्न-भिन्न तिथियों को उसे रद्द करने का प्रस्ताव पास करते हैं तो वह उस

तिथि में रद्द होगा जो बाद में होगी।

यदि विधानपालिका में दो सदन हैं और इसकी अस्वीकृति का प्रस्ताव केवल एक सदन द्वारा पास किया गया हो तो उसका उमक जारी रहने पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता और यह सत्र आरम्भ होने के छह महीने पश्चात् तक चलता रहेगा। यह हमसे पहले केवल तब ही सम्पन्न हो सकता है जब दोनो सदन इस वापस लेने का प्रस्ताव पास कर दें या स्वयं राज्यपाल इसे वापस लें। हमसे शब्दा में उसका अभिप्राय यह है कि विधानपालिका के एक सदन द्वारा रद्द किये जाने के पश्चात् भी (जहाँ पर दो सदन हैं) अध्यादेश चलता रहेगा। यह आवश्यकता है कि अध्यादेश को रद्द करने के लिये भी दोनो सदन की अस्वीकृति की आवश्यकता है (जहाँ पर दोनो सदन हैं)। यह और भी अधिक आवश्यकता है कि अनुच्छेद 197 के अधीन विधान सभा विधान परिषद् की अनुमति के बिना कानून तो बना सकती है लेकिन उसका रद्द नहीं कर सकती। जब विधान परिषद् की अनुमति के बिना विधान सभा कानून बना सकती है तो फिर अध्यादेश का रद्द करने के लिये विधान परिषद् की स्वीकृति की क्या आवश्यकता है ?

जहाँ तक राज्यपाल के अध्यादेश जारी करने के अधिकार का सम्बन्ध है, वह काफी महत्वपूर्ण है क्योंकि वह पीछे की तिथि से अध्यादेश जारी करके विधानपालिका द्वारा पास किये गये कानूनों को प्रभावशाली बना सकता है। यदि राज्यपाल चाहें तो इस का दुरुपयोग भी कर सकता है। इस दुरुपयोग में दो तत्त्व विशेष रूप से सहायक हो सकते हैं। पहला तो यह है कि इसे जारी करने के लिये केवल राज्यपाल की सन्तुष्टि ही काफी है और राज्यपाल की सन्तुष्टि का न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती। दूसरे, अध्यादेश का समय निश्चित नहीं है और यह पीछे की किसी भी तिथि से आरम्भ किया जा सकता है। और यह तथ्य है कि केन्द्र तथा राज्यों में इस का काफी दुरुपयोग किया गया है। उदाहरणतया बेरो के राष्ट्रीयकरण से सम्बन्धित अध्यादेश समद का सत्र आरम्भ होने से 48 घण्टे पहले जारी किया गया था।

अध्यादेश जारी करने के अतिरिक्त राज्यपाल का, संविधान की अनुसूची 5 के पैरा 5 (1) में कानून बनाने के विशेष अधिकार भी दिये गये हैं। इस अनुसूची में यह व्यवस्था की गई है कि अनुसूचित क्षेत्रों (scheduled area) के लिये राज्यपाल, यदि चाहें, सदन या विधानपालिका द्वारा बनाये गये कानूनों से परिवर्तन कर सकता है, और यदि आवश्यकता हो तो उसे पीछे की तिथि में भी लागू कर सकता है। इसके अतिरिक्त संविधान में यह स्पष्ट रूप में कहा गया है कि राज्यपाल ऐसा संविधान में किसी भी बात का ध्यान न रखते हुए (notwithstanding any thing) कर सकता है। यह अधिकार राज्यपाल को अनुसूचित क्षेत्रों के हितों की रक्षा के लिये दिया गया है और दो क्षेत्रों में अधिकतर अनुसूचित कबीला के लोग रहते हैं। संविधान द्वारा राज्यपाल को यह विशेष कर्त्तव्य सीमा दिया है कि वह उन अनुसूचित

क्षेत्रों, जिन की घोषणा राष्ट्रपति अनुसूची 5 की धारा 6 के अधीन करता है, वहां पर कानून को लागू करने उसमें परिवर्तन करने का निर्णय, वहां की जनता के हितों को ध्यान में रखता हुआ करेगा।¹⁰⁰

संदर्भ

1. जब बिल विधानपालिका में पास हो जाता है तब यह राज्यपाल की अनुमति के लिये भेजा जाता है और फिर राज्यपाल यह घोषणा करता है कि उसने बिल को स्वीकृति दी है या उसे राष्ट्रपति की अनुमति के लिये अपने पास रख लिया है।

जब विधेयक राज्यपाल की स्वीकृति के लिये उसके पास आता है तो वह उसे, वशनें कि वह चित्त विधेयक न हो, सदन के पास अपने संदेश के साथ वापस भेज सकता है और अपने संदेश में वह यह सुझाव भी दे सकता है कि उस विधेयक में क्या-क्या संशोधन किये जायें। जब विधेयक दोबारा सदन के पास वापस आता है तो सदन उस पर दोबारा विचार करेगा और यदि विधानपालिका संशोधन सहित या बिना संशोधन उस विधेयक को दोबारा पास कर दे तो फिर राज्यपाल उस विधेयक को अनुमति देने में इन्कार नहीं करेगा।

वशनें राज्यपाल किसी भी ऐसे विधेयक को अनुमति नहीं देगा जो उसमें विचार में उच्च न्यायालय की शक्तियों को कम करना है या जिससे उच्च न्यायालय की स्थिति कमजोर होनी है। प्रत्येक ऐसे बिल को वह राष्ट्रपति की अनुमति के लिये सुरक्षित रखेगा।

2. 'संविधान सभा टिबेट्स', वॉल्यूम 8, पृष्ठ 192.

3. वही; पृष्ठ 194-95.

4. पाकिस्तान के संविधान के अनुच्छेद 57 के अनुसार, "जब राष्ट्रपति किसी बिल को अनुमति न देने की घोषणा करता है तो फिर राष्ट्रीय सभा उस पर पुनर्विचार करेगी, और यदि वह उसे संशोधन या बिना संशोधन उपस्थिति तथा मतदान में भाग लेने वाले सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से पास कर दे, तो इसे दोबारा राष्ट्रपति के पास भेजा जायेगा और राष्ट्रपति उसे अनुमति देगा।"

5. "The Governor may as soon as possible after the presentation to him of the Bill for assent, return the Bill if it is not a Money bill together with a message requesting that the House or Houses will reconsider the Bill or any specified provisions thereof and in particular, will consider the desirability of introducing any such amendments as he may recommend in his message."

6. ड्राफ्ट संविधान का अनुच्छेद, 175.

7. 'संविधान सभा टिबेट्स', वॉल्यूम 9, पृष्ठ 61.

8. अनुच्छेद, 200.

9. 'कमेन्ट्री ऑन द कानस्टिट्यूशन ऑफ इण्डिया', पांचवा संस्करण, नवम्बर 1965, वॉल्यूम 2, पृष्ठ 686.

10. 'संविधान सभा टिबेट्स', वॉल्यूम 5, पृष्ठ 194.

11. (क) केसवन भास्कर मेनन बनाम बम्बई राज्य, 'ए आइ आर', 1951 सर्वोच्च न्यायालय, 129
(ग) कामेश्वर सिंह बनाम बिहार राज्य, ए आइ आर', 1952 सर्वोच्च न्यायालय 309
- 12 श्रीराम रामा, 'सुप्रीम कोर्ट इन इण्डिया', 1959, पृष्ठ 64
- 13 रामनन्दन बनाम स्टेट, ए आइ आर', 1959, इलाहाबाद 123
- 14 'ए आइ आर', 1961 सर्वोच्च न्यायालय 129 तथा 'ए आइ. आर.', 1952 सर्वोच्च-न्यायालय, 309
- 15 'राज्यमभा डिवेन्स', बॉन्ग्यू 25 भाग क, 1959, पृष्ठ 93
- 16 'सविमान-सभा डिवेन्स', बॉन्ग्यू 10, पृष्ठ 353
- 17 वही, पृष्ठ 357
- 18 वही, पृष्ठ 353
- 19 वही, पृष्ठ 354
- 20 बम्बई गैम कम्पनी बनाम आर० एन० कुलकर्णी, ए० आर्ट० आर० 1965, बम्बई 172
- 21 राजा हरी सिंह बनाम स्टेट 'ए० आइ० आर०', 1964, रायस्थान 118
- 22 मैंने अपनी पुस्तक "दि इण्डियन प्रेजीडेन्सी" में पृष्ठ 118 पर लिखा था कि सदन ऐसा नहीं कर सकता, लेकिन अब मैं उस मत में सहमत नहीं हूँ।
- 23 This paragraph says that "without the prejudice to the generality of his powers as to the reservations of Bills, our Governor shall not assent to in our name but shall reserve for the consideration of our governor General any Bill or any of the clause here in specified, i e
(4) Any Bill which in his opinion would if it became a law so derogate from the powers of the High-Court as to endanger the position that-that-courts is by the Act designed is fulfil"
C A D, vol X pp 393 94
- 24 डी० डी० वसु "कमेण्ट्री ऑन दि कानस्टिट्यूशन ऑफ इण्डिया," चौथा संस्करण 1963, बॉन्ग्यू 3 पृष्ठ 300
- 25 वही, यह निम्न इलाहाबाद उच्च न्यायालय का है।
- 26 मध्यप्रदेश पचासत बिल, 1961
- 27 तमिलनाडु विधान-सभा द्वारा सम्बन्ध विच्छेद रोकने का बिल, 'इण्डियन एक्स्प्रेस', मई 6, 1966
- 28 'ए आइ आर', 1961, अमर, पृष्ठ 16 (ए)
- 29 सरकाराना रामानुज बनाम डेडीमा स्टेट, 'ए आर्ट आर', 1957, उड़ीसा 96
- 30 वही, पृष्ठ 95
- 31 वही।
- 32 'ए आइ आर', 1954, रायस्थान 292
- 33 'ए आइ आर', 1964, कलकत्ता 502
- 34 'ए आइ आर', 1952, सर्वोच्च न्यायालय 252
35. 'ए आइ आर', 1964, कलकत्ता 502

36. वही ।
37. वही; 'प. आर्ट. आर.', 1952, सर्वोच्च न्यायालय 252.
38. अशोक चन्दा, 'फ्रीडमिज्म इन इण्डिया', प्रथम संस्करण, 1965, पृष्ठ 98-99.
39. 'दि ट्रिब्यून', मार्च 5, 1967.
40. बन्वर्से गैस कन्वर्सी बनाम आर. एन. कुमरनी, 'प. आर्ट. आर.', 1965 बन्वर्से 172.
41. पंजाब के राज्यपाल के पद में सुक होने समय संवाददाताओं से बातें करते हुए उन्होंने कहा, कि "उन्होंने किसी ऐसे विन को स्वीकृति नहीं दी जिसमें भ्रष्टाचार फैलता हो। उन्होंने बहुत से ऐसे विधेयकों को रद्द किया जिन्हें हमारे राज्या में राज्यपालों ने प्राप्त उठाये बिना स्वीकृति दे दी थी। यह मैंने विशेषकर कारपोरेशन में मन्वन्विन विधेयकों के बारे में किया था। मुख्यमंत्री वहाँ पर विधायकों को लगाना चाहते थे हानांकि विधायक होने हुए वे किसी लाभ के पद पर आर्त्तन नहीं हो सकने थे।" टा. पावने असनी विधायी शक्तियाँ को कम किये जाने के लिये तैयार नहीं थे और उन्होंने अनेक मुख्यमन्त्रियों को इसकी सूचना दे दी थी।
'दि ट्रिब्यून', मई 20, 1973, पृष्ठ 10.
42. अनुच्छेद, 207.
43. अनुच्छेद, 203 (3).
44. उदाहरणतया, मधु निमये ने लोकसभा में एक विधेयक पेश किया जिसका उद्देश्य संविधान के नीति निर्देशक सिद्धान्तों में संशोधन करके यह व्यवस्था करना था कि सरकार 26 जुलाई 1968, में मुक्त तथा अनिवार्य प्राप्तिरी शिक्षा की व्यवस्था करे। लेकिन जब यह मालूम हुआ कि उसे पेशा किये जाने में पहले राष्ट्रपति की अनुमति नहीं ली गई तो इस पर विचार बन्द करना पड़ा। दि स्टेट्समैन, 29 मई 1967, पृष्ठ 9.
45. अनुच्छेद, 255.
46. लोकसभा डिबेट्स', बॉल्यून 7, भाग 2, 1956, कॉलम 2726.
47. स्टेट आर्टि पंजाब बनाम सत्यगल, 'प. आर्ट. आर.', 1969, सर्वोच्च न्यायालय 917.
48. हरज चन्द्रा बनाम स्टेट ऑफ वेस्ट बंगाल, 'प. आर्ट. आर.', 1952, कलकत्ता 907.
49. विरवनाथ अग्रवाल बनाम स्टेट ऑफ उत्तर प्रदेश, 'प. आर्ट. आर.', 1956, इलाहाबाद 561, 'प. आर्ट. आर.', 1960, इलाहाबाद 205.
50. उपेन्द्र लाल बनाम नारायणी देवी, 'प. आर्ट. आर.', 1968, मध्यप्रदेश 90.
51. 'दि ट्रिब्यून', जून 18, 1970, पृष्ठ 8.
52. वही ।
53. वही; पृष्ठ 1.
54. वही; नवम्बर 8, 1973, पृष्ठ 1.
55. 'प. आर्ट. आर.', 1967 आन्ध्रप्रदेश, 362.
56. जयन्तीलाल बनाम एन. एन. राना, 'प. आर्ट. आर.', 1964, सर्वोच्च न्यायालय 648.
57. 'दि ट्रिब्यून', अगस्त 15, 1969, पृष्ठ 4.

राज्यपाल तथा शासन प्रबन्ध

नियुक्ति का अधिकार

अनुच्छेद 154 के अनुसार राज्य की कार्यकारी शक्तियाँ राज्यपाल को दी गई हैं और उनका प्रयोग वह प्रत्यक्ष रूप से या पदाधिकारियों के माध्यम से कर सकता है। इसका अर्थ यह है कि राज्य के शासन प्रबन्ध में उस का भी कुछ हाथ है। इस तर्क का समर्थन अनुच्छेद 167, 201 तथा 356 से भी होता है। अनुच्छेद 167 भी इस दृष्टिकोण का समर्थन करता है। इस अनुच्छेद में कहा गया है कि मुख्यमंत्री का यह कर्तव्य है कि राज्यपाल को प्रशासन तथा पाम किए जाने वाले कानूनों में अवगत करायें। प्रशासन तथा कानूनों के सम्बन्ध में राज्यपाल जो सूचना चाहे, उसे वह दे। इस से अनिश्चित इस अनुच्छेद में यह भी कहा गया है कि किसी ऐसे विषय के बारे में, जिस पर मंत्री ने कोई निर्णय लिया हो लेकिन मन्त्रिमंडल ने उस पर विचार न किया हो, यदि राज्यपाल चाहे तो उसे मन्त्रिमंडल के सामने मोच-विचार के लिये रखने को कह सकता है। लेकिन यहाँ पर यह चर्चा करना आवश्यक है कि राज्यपाल दिन प्रतिदिन के शासन प्रबन्ध में हस्तक्षेप नहीं करना। कुछ राज्यपाल तो शासन प्रबन्ध में विन्युक्त ही सक्रिय भाग नहीं लेते। उदाहरणतया, श्रीप्रकाश के शब्दों में "मुझे याद है कि बिहार के राज्यपाल ने मुझे लिखा था, कि उस का मुख्य-मंत्री प्रत्येक दूसरे दिन दिल्ली की यात्रा करता है और उस में कोई सलाह नहीं करता। वह उस बात में बहुत नाराज था, लेकिन न तो वह मुख्यमंत्री को इस बात के लिये विवश कर सकता था कि वह शासन प्रबन्ध के बारे में उस से सलाह करे और न ही वह उसे दिल्ली जाने से रोक सकता था"।¹ इसी प्रकार में केन्द्रीय सरकार के भूतपूर्व गृह मन्त्री एच० बी० आर० ब्राह्मणर के अनुसार, "मैं एक ऐसे राज्यपाल को जानता हूँ जो अकाल पीड़ित क्षेत्र का दौरा करना चाहता था ताकि राज्य की जनता को यह मालूम हो जाये कि राज्य के प्रभु की उन के कल्याण में रूचि है, और इसलिये भी वह वहाँ पर जाना चाहता था ताकि मन्त्रिमंडल को उस सम्बन्ध में आवश्यक सुझाव दे सके। लेकिन मुख्यमंत्री ने दौरा करने की आज्ञा नहीं दी।"² यहाँ पर यह चर्चा करना भी आवश्यक है कि राज्यपाल अपने राज्य में अपने दोरे का प्रोग्राम स्वयं बनाते हैं, और राज्य में बाहर के दोरे का प्रोग्राम राष्ट्रपति की आज्ञा से बनाते हैं।

दम्बर के भूतपूर्व राज्यपाल श्रीप्रकाश के अनुसार "कुछ मुयमन्त्रियों ने जो अपनी शक्ति को जानते थे, राज्यपाल की परवाह करनी छोड़ दी। यहाँ तक कि उन्होंने उन विषयों पर भी राज्यपालों की सलाह लेनी छोड़ दी जिनके बारे में सार्वजनिक दृष्टि से ऐसा करना अनिवाद्य था। एक राज्य में मुयमन्त्री फामी दिये गये प्रपराधिया के क्षमायाचना के आवेदनपत्र सीधा राष्ट्रपति के पास भेजना था। हालाँकि संविधान के अनुसार उन आवेदनपत्रों को रद्द करने से पहले राज्यपाल के पास भेजना अनिवार्य था। मुयमन्त्री केन्द्रीय सत्ता से सम्बन्ध रखने को तर्जनीह देने थे या उन्हें राज्यपालों की परवाह न करने की आज्ञा दी जाती थी।"³

तब किन कुछ राज्यपाल ऐसे भी हुए हैं जो राज्य के प्रशासन में सक्रिय भाग लेते थे। उदाहरणतया, "मर चन्द्रलाल त्रिवेदी 1947 के पश्चात् जहाँ पर भी राज्यपाल रहे वहाँ पर उन्हें ने प्रशासन में सक्रिय भाग लिया। जब वे पंजाब के राज्यपाल थे तब तो वे वास्तविक रूप में अपने अधिकारों का प्रयोग करते रहे"।⁴ इसी प्रकार धमवीर ने जब वे पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल थे 9 जून 1967 को "जिला न्यायाधीशों तथा पुलिस कप्तानों की बैठक राजमवन में बुलाई। बैठक में राज्यपाल ने कहा कि पदाधिकारियों का माय-दर्शन भारतीय दण्ड विधि से होना चाहिये। उन्हें यह नहीं भूलना चाहिए कि उनका सम्बन्ध अगिल भारतीय सेवानो से है, उनका कर्तव्य सारे देश और राष्ट्र के प्रति है। उन्होंने यह भी कहा कि मन्त्रियों को उन्हें मौखिक आदेश नहीं, बल्कि लिखित आदेश देने चाहिये"।⁵ जहाँ तक राज्यपाल द्वारा पुलिस कप्तानों तथा जिले के न्यायाधीशों को राजमवन में बुलाये जाने का सम्बन्ध था वह बहुत ही असाधारण तथा परम्परा के विरुद्ध था। स्वतन्त्रता के पश्चात् इस प्रकार से राजमवन में उन्हें कभी नहीं बुलाया गया था।⁶ भारतीय साम्यवादी दल ने इस बारे में प्रस्ताव पास करते हुए यह दोष लगाया कि "राज्यपाल, राज्य के अफसरों से सीधा सम्पर्क बना कर, राज्य के शासन प्रबन्ध में गड़बड़ करना चाहते हैं।" उन्होंने इस बात की भी निन्दा की कि "राज्यपाल समानान्तर सरकार स्थापित करने का प्रयत्न कर रहे हैं और राज्यात केन्द्र द्वारा हस्तक्षेप का बहाना तैयार कर रहे हैं।" इसलिए कम्युनिस्ट पार्टी ने, यह मांग की कि राज्यपाल धमवीर को वापस बुला लिया जाये और उसके स्थान पर ऐसे राज्यपाल की नियुक्ति की जाये जो सार्वजनिक प्रमुख के तौर पर कार्य करने को तैयार हो।⁷ लेकिन इस प्रस्ताव के बावजूद भी राज्यपाल ने अपने काम करने के ढंग में कोई परिवर्तन नहीं किया और नवम्बर 1967 में उसने इन्स्पेक्टर जनरल ऑफ पुलिस, कमिशनर तथा अन्य पदाधिकारियों को बुलाया और उनसे इस बात पर परामर्श किया कि वे कानून व्यवस्था के भंग हो जाने की सम्भावना के बारे में क्या उपाय कर रहे हैं।⁸

एन० वी० गाडगिल जब पंजाब के राज्यपाल थे, तो उन्होंने भी इस प्रान्त के प्रशासन में काफी दिलचस्पी ली थी। जब उनसे यह पूछा गया कि शासन प्रबन्ध के बारे में क्या उनमें सलाह दी जाती थी, तो उसका उत्तर देते हुए उन्होंने कहा कि

“उनकी सलाह का सदा आदर किया गया। नीति ने सम्बन्धित सलाह को तो सदा ही माना गया। जहाँ तक कुछ नियुक्तियों का सम्बन्ध था, उनके बारे में उनकी सलाह को नहीं माना गया।”⁹ हमारे शब्दों में कुछ नियुक्तियों को छोड़कर, नीतियों के सम्बन्ध में उन्होंने शासन प्रबन्ध में भाग लिया।

अजित प्रसाद जैन भी, जब वे केरल के राज्यपाल थे तो काफी सक्रिय थे। उनके अनुसार “राज्यपालों के व्यवहार के बारे में कोई सामान्य संहिता नहीं है। अमेरिका में राज्यपाल, राष्ट्रपति के चुनाव में सक्रिय भाग लेते हैं। प्रश्न यह है कि क्या मेरे जैसे राज्यपाल को जो राजनैतिक निर्णय लेता है, जो राजनैतिक वाद-विवाद में भाग लेता है, उसे अमेरिका के राज्यपाल के समान नहीं समझा जाना चाहिये।”¹⁰

राज्यपालों के सम्बन्ध में यह चर्चा करना भी आवश्यक है कि 1967 में पहले जब कभी भी राज्यपाल तथा मुख्यमंत्री में मतभेद हुआ उस समय या तो राज्यपाल ने त्यागपत्र दे दिया या मुख्यमंत्री की बात को मान लिया। उदाहरणतया, जयराम दौलतराम जो बिहार के राज्यपाल थे और श्रीकृष्ण मिन्हा जो वहाँ के मुख्यमंत्री थे उनके मतभेदों के बारे में लिखते हुए अजित प्रसाद जैन ने कहा है, “मुझे याद है कि मैंने उस विषय पर नेहरू ने बात की थी। उनका निर्णय अनुभव के आधार पर था। उन्होंने कहा कि वे राज्यपाल को हटाने के लिए राष्ट्रपति का तो सलाह दे सकते हैं लेकिन चुने हुए मुख्यमंत्री की शक्तियों को कम नहीं कर सकते। जयरामदास दौलतराम ने अपने पद से त्यागपत्र दे दिया। लगभग ऐसी ही परिस्थितियों में उत्तर प्रदेश के राज्यपाल होमी मोदी ने भी त्यागपत्र दे दिया था।”¹¹

लेकिन 1967 के पश्चात् यह देखने में आया है कि केन्द्रीय सरकार यह नहीं चाहती कि राज्यपाल, प्रान्त के शासन प्रबन्ध में मिट्टी के माचों बने रहें। राष्ट्रपति भवन में राज्यपालों के वार्षिक सम्मेलन में बोल्ते हुए राष्ट्रपति बी०बी० गिरी ने कहा कि “नये बानावर्ग में राज्यपालों के कर्तव्यों का विशेष महत्त्व है.....अब उन्हें उन परिस्थितियों का सामना करना पड़ रहा है जिनके बारे में संविधान निर्माताओं ने पहले कभी सोचा भी नहीं था.....अब उन्हें संविधान का ध्यान रखते हुए प्रान्त के शासन प्रबन्ध में सक्रिय भाग लेना चाहिए। मैं इस बारे में उनका ध्यान उस बात की ओर दिलाऊंगा कि संविधान सभा ने राज्यपालों के लिये एक हिदायतों का दस्तावेज जारी करने की व्यवस्था की थी। इसमें प्रत्येक राज्यपाल को यह कहा गया था कि अच्छे शासन प्रबन्ध, जनता की नैतिक, सामाजिक तथा आर्थिक सलाह के लिए उन्हें कार्य करना चाहिए तथा सभी वर्गों और वर्गों के लोगों में आपसी मेल-मिलाप की सद्भावना उत्पन्न करने के लिए भी कार्य करना चाहिए।”¹² यशवन्त राय चव्हाण ने भी राज्यपालों के नामने बोल्ते हुए कहा कि “राज्यपालों का यह कर्तव्य है कि वे यह देखें कि राज्य में संविधान के अनुसार शासन चल रहा है या नहीं। इस सम्बन्ध में उनके पास अपनी-अपनी शक्तियाँ हैं।”¹³ लगभग वही दृष्टिकोण रखते हुए श्रीमती गांधी ने भी कहा कि “राज्यपालों का कार्य बहुत कठिन तथा महत्वपूर्ण है।

गया है। अब उन्हें बहुत सतर्क तथा सावधान रहना चाहिए।¹¹²

राष्ट्रपति ने राज्यपालों की जा मंजुरि बनाई थी उसने भी यही कहा है कि राज्यपालों का प्रशासन में मन्त्रि भाग है।¹¹³

चूँकि कभी-कभी कुछ राज्यपालों ने अपने उन अधिकारों का प्रयोग करने का प्रयत्न किया है जो उन्हें संविधान या कानून द्वारा दिए गए हैं, इसलिए कभी-कभी उनका उनके मुख्यमन्त्रियों के साथ झगडा हुआ है। उदाहरणतया, बिहार के मूलपूर्व राज्यपाल आर० आर० दिवाकर ने अनुसार, "क्षमादान, उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों तथा उपकुलपतियों की नियुक्तियाँ विधानपरिषद् तथा विश्वविद्यालय समितियों की नामजदगियों, राज्यपाल द्वारा राष्ट्रपति को भेजी जाने वाली गुप्त रिपोर्टें, राज्य के अनुसूचित करों तथा जातियों से सम्बन्धित रिपोर्टें, राज्यपाल के पास भेजे जाने वाले कुछ दस्तावेजों, तथा विधेयक के कुछ प्रावधानों का लेकर कभी-कभी मतभेद रहा है। इसका अभिप्राय यह है कि जब कभी राज्यपाल का थोड़ी सी भी विवेकीय शक्ति या दी गई है उसी समय मतभेद पैदा हो गया है।"¹¹⁴ इसी प्रकार बिहार में भी लोक आयुक्त के बारे में राज्यपाल तथा मन्त्रिमण्डल में मतभेद था। राज्यपाल ने इस सम्बन्ध में एक अध्यादेश जारी किया था जिसमें कहा गया था कि लोक आयुक्त की नियुक्ति राज्यपाल द्वारा परन्तु उच्च न्यायालय ने मुख्य न्यायाधीश से परामर्श करके की जायेगी। लेकिन राज्यपाल उस नियुक्ति के बारे में इसमें भी एक कदम आगे गये और उसकी नियुक्ति के बारे में उन्होंने न केवल मुख्य न्यायाधीश से ही परामर्श नहीं किया बल्कि उसने विधान सभा के अध्यक्ष, मुख्यमन्त्री तथा विपक्ष के नेता की भी मराह ली। मन्त्रिमण्डल ने इस बात को पसन्द नहीं किया क्योंकि मन्त्रिमण्डल का विचार था कि लोक आयुक्त की नियुक्ति करने का अधिकार तो मन्त्रिमण्डल को है। इसलिए उन्होंने अध्यादेश को कानून का रूप नहीं दिया जिसके परिणामस्वरूप विधानपालिका का मन्त्र आरम्भ होने के छ महीने पश्चात् वह अध्यादेश समाप्त हो गया। राज्यपाल इस बात से नाराज हुए और उन्होंने अपना दृष्टिकोण केन्द्रीय सरकार के सामने रखा। उनका दृष्टिकोण यह था कि जिस लोक आयुक्त की नियुक्ति मन्त्रिमण्डल द्वारा की जायेगी वह निष्पक्ष तथा निर्भय होकर वर्तमान तथा भूतपूर्व मन्त्रियों के विरुद्ध अप्रत्याशित तथा अधिकारों के दुरुपयोग की शिकायतों की जांच नहीं कर सकता। इस दृष्टिकोण को मानते हुए केन्द्रीय गृह मन्त्रालय ने गणपूर सरकार को दोबारा अध्यादेश जारी करने को कहा जो पीछे की तिथि से लागू किया गया। राज्य सरकार ने "मिस्मर 1973 को यह अध्यादेश दोबारा जारी किया।"¹¹⁵ इस सम्बन्ध में चर्चा करना आवश्यक है कि यदि राज्यपाल राज्य के शासन प्रवर्ध में बहुत अधिक हस्तक्षेप करने का प्रयत्न करेंगे तो विधानपालिका अनुच्छेद 154 (2) (बी) के अधीन अपनी शक्तियों का प्रयोग करके उसे रोक सकती है।¹¹⁶

नियुक्ति का अधिकार

प्रशासकीय अधिकारों में नियुक्ति करने का अधिकार भी शामिल है। राज्य के

प्रशामन में राज्यपाल का भी हाथ है, उस बात से मिट्ट हो जाता है कि गारी महत्त्वपूर्ण नियुक्तियाँ राज्यपाल द्वारा की जाती हैं। वह मुख्यमन्त्री¹⁰ तथा अन्य मन्त्रियों, राज्य के सार्वजनिक सेवा आयोग के अध्यक्ष तथा सदस्यों²⁰ एवं राज्य के एडवोकेट जनरल की नियुक्ति करता है।²¹ वह उच्च न्यायालय से परामर्श करके सेशन जज की नियुक्ति करता है।²² जिला न्यायाधीशों तथा न्यायिक सेवा के पदाधिकारियों को छोड़कर, अन्य पदाधिकारियों की नियुक्ति, राज्यपाल राज्यसेवा आयोग तथा उच्च न्यायालय से परामर्श करने के पश्चात् अपने (राज्यपाल) द्वारा बनाये गये नियमों के अनुसार करता है।²³ जब राष्ट्रपति यह निर्णय करता है कि उसके राज्य में, किस-किस जाति, गुट या कबीले को अनुसूचित जाति में शामिल किया जाये तब भी वह राज्यपाल से ही सलाह करता है।²⁴ इसी प्रकार राष्ट्रपति उस समय भी राज्यपाल से सलाह करता है जब वह उसके राज्य के अनुसूचित या कबीलों की जातियों की सूची तैयार करता है।²⁵ राष्ट्रपति उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति करते समय भी राज्यपाल से सलाह करता है। इसके अनिश्चित सचिवान में की गई किसी व्यवस्था का भी ध्यान न रखते हुए "राज्यपाल, केन्द्रीय सरकार की स्वीकृति किसी शर्त या बिना शर्त के साथ केन्द्रीय सरकार के पदाधिकारियों को ऐसे कार्य नॉन सकना है जो राज्य के कार्यक्षेत्र में आते हों।"²⁶

पद में हटाने का अधिकार

राज्यपाल के पद नियुक्त करने के अनिश्चित पदाधिकारियों को पद में हटाने के अधिकार भी हैं। जब तक अन्य व्यवस्था न की जाये तब तक नियुक्ति करने के अधिकार में हटाने का भी अधिकार शामिल होता है। हालांकि कुछ नियुक्तियों के बारे में कभी-कभी यह साफ़ तौर पर भी लिखा हुआ होता है कि वह पदाधिकारी राज्यपाल के प्रसाद प्रयन्त पद पर रहेगा जैसे मुख्यमन्त्री, अन्य मन्त्री²⁷ तथा एडवोकेट जनरल।²⁸ लेकिन इनका अर्थ यह नहीं है कि जहाँ पर यह नहीं लिखा हुआ वहाँ पर पदाधिकारी राज्यपाल के प्रसाद प्रयन्त पद पर नहीं रहते क्योंकि अनुच्छेद 310 (1) में यह कहा गया है कि "उन संविधान में जो स्पष्टतया व्यवस्था की गई है उसके अनिश्चित, प्रत्येक वह व्यक्ति जो राज्य की सार्वजनिक सेवा का सदस्य है, राज्यपाल के प्रसाद प्रयन्त पद पर रहेगा।" लेकिन राज्य के लोकसेवा आयोग के सदस्य इसका अपवाद हैं।²⁹

यहाँ पर यह चर्चा करना भी आवश्यक है कि स्टेट ऑफ़ उत्तर प्रदेश बनाम वायु राम उपाध्याय, 'ए० आर्ट० आर', 1961 सर्वोच्च न्यायालय 751 में, राज्यपाल को अनुच्छेद 310 के अधीन दिये गये अधिकारों के बारे में यह कहा गया था कि राज्यपाल को पदाधिकारी को बर्खास्त करने के जो अधिकार दिये गये हैं वे राज्य के उन कार्यकारी अधिकारियों से निम्न हैं जो उसे अनुच्छेद 154 के अधीन दिये गये हैं।³⁰

जो पदाधिकारी राज्यपाल के प्रसाद प्रयन्त पद पर रहते हैं उनका सेवाओं के

सम्बन्ध में विस्तृत अमेरिकी सेवा नियम बनाये गये हैं। इस सम्बन्ध में राजस्थान उच्च न्यायालय ने निर्णय दिया है कि इस सम्बन्ध में बनाये गये नियमों के नियम 35 में जो अधिकार दिये गये हैं, उन अधिकारों का प्रयोग वह अपने विवेक का प्रयोग करके करता है। ये नियम सरकार और राज्यपाल के अधिकारों में अन्तर उत्पन्न करते हैं। जो कार्य राज्यपाल अपने विवेक का प्रयोग करके करना है वे राज्यपाल के स्वयं करने चाहिये। हम इस तथ्य का नहीं मानते कि इस सम्बन्ध में बनाये गये नियमों के नियम 35 के अनुसार राज्यपाल अपने उस अधिकारों का सरकार का साथ करना है। राज्यपाल ने आदेशों को अपनी स्थिति स्पष्ट करने का कोई अवसर नहीं दिया। यह अवसर सरकार द्वारा दिया गया था। इसीसे कर्णामिह क मामले में राजस्थान सरकार का वह आदेश जो दस्तावेज 12 द्वारा दिखाया गया है अवैध है और इसलिए हमारे पास इसे रद्द करने के अतिरिक्त और कोई भी चारा नहीं है। अतः हम 1965 के आदेश नम्बर 35 का स्वीकार करते हैं।³¹

सरकारी कार्यवाही का संचालन

उन नियुक्तियों के अतिरिक्त सरकार के अधिकृत आदेश भी राज्यपाल के नाम से जारी किये जाते हैं,³² और राज्यपाल के माध्यम से जारी किये गये नियमों के अनुसार प्रमाणित किये जाते हैं। उनकी वैधता का इस आधार पर चुनौती नहीं दी जा सकती कि यह आदेश या दस्तावेज राज्यपाल का नहीं है।³³ लेकिन जब कोई आदेश राज्यपाल के नाम से जारी नहीं किया गया है या उसे उचित ढंग से प्रमाणित नहीं किया गया है तो वह वैध नहीं होगा।³⁴ सर्वोच्च न्यायालय के अनुसार "यदि सरकार का कोई आदेश नियमों के अनुसार जारी नहीं किया जाये तो उसका बारे में यह नहीं कहा जा सकता कि उसे अनुच्छेद 166 (2) के अन्तर्गत चुनौती नहीं दी जा सकती, लेकिन वह इस विषय पर अवैध नहीं होगा।"³⁵

राज्यपाल वतीर चान्मलर

कुछ विश्वविद्यालयों में राज्यपाल पदेन चान्मलर भी है और उस स्थिति में वह उपकुलपति की नियुक्ति करता है तथा विश्वविद्यालय की अनेक समितियों के सदस्यों का मनोनीत करता है। कुछ ऐसे भी उदाहरण हैं जहाँ पर राज्यपालों ने कानून द्वारा दिये गये इन अधिकारों का प्रयोग मुख्यमन्त्री की सिफारिश पर करने से इनकार कर दिया है। उदाहरणतया, उड़ीसा के पूर्व राज्यपाल एस० एस० अम्बारी ने "उड़ीसा मन्त्रिमण्डल की सिफारिशों का रद्द करते हुए डा० चौधरी निरामणी तन्दा का विश्वविद्यालय का उपकुलपति नियुक्त कर दिया था। मुख्यमन्त्री विश्वनाथ दास ने राज्यपाल से अपने निर्णय पर दोबारा विचार करने का लिए कहा लेकिन डा० अम्बारी ने ऐसा करने से इनकार कर दिया।"³⁶ यहाँ पर यह चर्चा करना भी आवश्यक है कि पश्चिमी बंगाल तथा भूटान के पूर्व राज्यपाल धर्मवीर का भी यही दिवंगत है कि कुलपति के रूप में कार्य करते हुए राज्यपाल के नियम यह आवश्यक नहीं कि वह

संदर्भ

- 1 'दि ट्रिब्यून', अप्रैल 17, 1969, पृष्ठ 4
- 2 'दि इण्डियन एक्सप्रेस', मार्च 4, 1967
- 3 'दि ट्रिब्यून', अप्रैल 17, 1967, पृष्ठ 4
- 4 'दि इण्डियन एक्सप्रेस', मार्च 4, 1967
- 5 'दि स्टेट्समैन', जून 25, 1967, पृष्ठ 1
- 6 वही।
- 7 वही, जुलाई 17, 1967, पृष्ठ 14
- 8 वही, नवम्बर 7, 1967, पृष्ठ 14
- 9 वही, नवम्बर 7, 1967, पृष्ठ 14
- 10 श्रीप्रकाश, 'स्टेट गवर्नर्स इन इण्डिया', पृष्ठ 74
- 11 'लोकमभा डिप्रेट्स', चौथी श्रृंखला, वाल्यूम् 9, नम्बर 6 10, नवम्बर 24, 1967, कॉलम 2729
- 12 'द्वैजिजट', मार्च 18, 1969, पृष्ठ 2
- 13 'दि ट्रिब्यून', दिसम्बर 13, 1969, पृष्ठ 1
- 14 'दि इण्डियन एक्सप्रेस', दिसम्बर 14, 1969 पृष्ठ 1
- 15 वही।
- 16 'दि स्टेट्समैन', नवम्बर 27, 1971, पृष्ठ 6
- 17 'दि ट्रिब्यून', मई 7, 1962, पृष्ठ 4
- 18 'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', सितम्बर 8, 1973, पृष्ठ 7
- 19 अनुच्छेद, 164
- 20 अनुच्छेद, 316
- 21 अनुच्छेद, 165
- 22 अनुच्छेद, 235
- 23 अनुच्छेद, 234.
- 24 अनुच्छेद, 341
- 25 अनुच्छेद, 342
26. अनुच्छेद, 258 (ए)
- 27 अनुच्छेद, 164
- 28 अनुच्छेद, 165 (3)
- 29 अनुच्छेद, 317
- 30 राय वीरेन्द्र सिंह बनाम यूनिवर्स ऑफ इण्डिया, 'ए आर अर.', 1968, पृष्ठ 446.
31. लॉगसुभन बनाम सुपरिन्टेन्डेन्ट ऑफ पुलिस, 'ए आर अर', 1967, राजस्थान 200.
32. अनुच्छेद, 166 (1)

राज्यपाल केन्द्रीय प्रतिनिधि के रूप में

प्रशासनिक सुधार आयोग (एडमिनिस्ट्रेटिव रिकॉममेंडेशन) के अनुसार "राज्यपाल अधिकतर तो राज्य की मशीनरी के अंग के रूप में कार्य करता है, लेकिन इसके अतिरिक्त वह केन्द्र तथा राज्यों के सम्बन्ध में एक कड़ी का काम भी देता है। चूंकि उसकी नियुक्ति तथा बरखास्तगी राष्ट्रपति द्वारा की जाती है इसलिये यह मध्य सिद्धान्तों का कुछ सीमा तक उल्लंघन हो जा जाना शुरू कर दिया गया है।" ¹

जैसा अखिल भारतीय एकता के हितों का ध्यान में रखा हुआ किया गया था। इसका एक उद्देश्य यह भी था कि इससे केन्द्राभिमुखी प्रवृत्तियों में प्रसाराहन मिलेगा। "इसमें यह स्पष्ट हो जाता है कि संविधान निर्माता यह नहीं चाहते थे कि राज्यपाल, राज्य स्तर के प्रशासन का ही एक मात्र अंग हो। वे यह भी चाहते थे कि वह राज्यों तथा केन्द्र के सम्बन्ध में एक महत्वपूर्ण कड़ी के रूप में कार्य करे।" ² बम्बई के भूतपूर्व राज्यपाल श्रीप्रकाश ने इस दृष्टिकोण का समर्थन करते हुए कहा कि "मरे विचार में राज्यपाल राष्ट्र की एकता का सरकारी प्रतीक है। राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा उन-व्यक्तियों में से की जाती है जो साधारणतया उन राज्यों के रहने वाले नहीं होते। राज्य के संवैधानिक प्रमुख के औपचारिक कर्तव्यों को पूरा करने के अतिरिक्त उम्मेद यह भी आशा की जाती है कि वह केन्द्र को उन सब घटनाओं से अवगत करावेगा जिनसे राष्ट्र की एकता को खतरा होता है। उमसे यह भी आशा की जाती है कि वह राज्य की आवश्यकताओं के प्रति केन्द्र का ध्यान दिलावेगा। इसलिये वह राज्य का सेवक तथा केन्द्र का प्रतिनिधि है। वह राज्य तथा राष्ट्र, दोनों के लिये ही लाभदायक हो सकता है। इन परिस्थितियों में हमें राज्यपाल के पद के महत्व को समझना चाहिये और उसके अनुसार उसका आदर करना चाहिये।" ³

इसका अर्थ यह है कि राज्यपाल को केन्द्र के प्रतिनिधि तथा राज्य के संवैधानिक प्रमुख के रूप में कार्य करना पड़ता है और हमारे देश के संविधान की विशेषताओं में से यह एक बहुत ही महत्वपूर्ण तथा असाधारण विशेषता है। चूंकि राज्यपाल को इन दोनों रूपों में कार्य करना पड़ता है इसलिये वह राज्य के प्रबन्ध की तरफ बिल्कुल आश्रय बन्द करके नहीं बैठ सकता। उसे केन्द्र के प्रतिनिधि के रूप में सतर्कता और राज्य के संवैधानिक प्रमुख के रूप में संविधानिक औपचारिकता का ध्यान रखते हुए कार्य करना पड़ता है। उसके कार्य के ये दोनों पहलू समान महत्वपूर्ण हैं और उसे इन

दोनों प्रकार के कर्तव्यों की सीमाओं का ध्यान रखते हुए कार्य करना चाहिए।

यशवन्तराव चव्हाण के अनुसार "तीन अनुच्छेदों को छोड़कर राज्यपाल, राज्य के संवैधानिक प्रमुख के रूप में कार्य करता है.....ये अनुच्छेद हैं 200, 239 (2) तथा 356। इन तीन अनुच्छेदों के अतिरिक्त वह संवैधानिक प्रमुख है।" उन तीन अनुच्छेदों के अर्थात् राज्यपाल केन्द्र के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करता है और उसके अर्थात् उसे कुछ महत्वपूर्ण कर्तव्य करने पड़ते हैं।

केन्द्र के प्रतिनिधि के रूप में उसका यह कर्तव्य है कि वह राज्य के अन्दर होने वाली उन नव घटनाओं की सूचना केन्द्र को दे जिनका देश की एकता पर बुरा प्रभाव पड़ता है। उग उद्देश्य के लिए प्रत्येक राज्यपाल महीने में द्वा बार उसके प्रान्त में होने वाली घटनाओं का पूर्ण विवरण राष्ट्रपति के पास भेजता है। लेकिन जब तक ये रिपोर्टें मुख्यमंत्री को दिखा कर भेजी जाती हैं तब तक इस उद्देश्य की पूर्ति नन्देहजनक है।¹⁵ लेकिन ऐसा होने हुए भी केरल के भूतपूर्व राज्यपाल अजीतप्रसाद जैन का यह विचार है कि राज्य की घटनाओं के बारे में राज्यपाल को गोपनीय रूप से, मुख्यमंत्री को सूचित किये बिना, राष्ट्रपति को नहीं लिखना चाहिये। इसमें मुख्यमंत्री का राज्यपाल पर गन्धेह हो जायेगा।¹⁶ लेकिन इस दृष्टिकोण से सहमत होना कठिब है क्योंकि चाहे मुख्यमंत्री प्रमन्न हो या अप्रमन्न, राज्यपाल का यह कर्तव्य है कि वह केन्द्र को राज्य की वास्तविक स्थिति से अवगत कराये।

केन्द्र के प्रतिनिधि के रूप में राज्यपाल का दुगरा कर्तव्य यह है कि वह अपने प्रात के हितों की रक्षा करे। यदि वह यह महसूस करे कि केन्द्रीय सहायता की आवश्यकता है तो उसका यह कर्तव्य है कि वह केन्द्र पर इस बात के लिये दबाव डाले।¹⁷ उदाहरणतया, जब बी० बी० गिरी केरल के राज्यपाल थे-तब उन्होंने केरल के हितों का ध्यान में रखते हुए योजना आयोग पर यह दबाव डाला कि राज्य की तीसरी योजना के लिये 200 करोड़ रुपये की व्यवस्था की जाये ताकि राज्य का योजनाबद्ध विकास हो सके। योजना आयोग ने केरल के लिये 105 करोड़ रुपये की व्यवस्था की थी।¹⁸ उनके बल देने पर योजना आयोग ने केन्द्र के लिये 175 करोड़ रुपये की व्यवस्था की थी।¹⁹

लेकिन राज्य की आवश्यकताओं के लिये केन्द्र पर बल देने के लिये, राज्यपाल को, राज्यपाल के अविभाषण के अतिरिक्त जो मन्त्रिमंडल द्वारा तैयार किया जाता है केन्द्रीय सरकार की सार्वजनिक रूप से आलोचना नहीं करनी चाहिये। यदि राज्यपाल सार्वजनिक रूप से केन्द्रीय सरकार की आलोचना करे तो उसके लिये कठिनाई पैदा हो सकती है।²⁰ उदाहरणतया, जब मैसूर को केन्द्र ने 105 करोड़ रुपये के स्थान पर 60 करोड़ रुपये देने का निर्णय किया तो वहाँ के राज्यपाल धर्मवीर ने 15 जनवरी 1972 को केन्द्र की सार्वजनिक रूप से आलोचना की थी। उग ने कहा कि यदि मैसूर को 105 करोड़ रुपये नहीं दिये तो वह ओवर ड्राप्टन की श्रादायगी नहीं करेगा। उग पर राष्ट्रपति ने राज्यपाल को दिल्ली बुलाया और अपनी नाराजगी प्रकट की।

राष्ट्रपति द्वारा नाराजगी प्रकट करने के पश्चात्, उन्होंने एकान्त में तथा सावजनिक रूप से समाचारपत्रों के माध्यम से माफी मांगी। यह घटना उनका भारमुक्त होने से 15 दिन पहले हुई थी।¹⁰

अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत, केन्द्र के प्रतिनिधि के रूप में यह देखना उसका कर्तव्य है कि राज्य का शासन प्रबन्ध सविधान के अनुसार चले और जब सभी भी उसे यह महसूस हो कि राज्य का शासन सविधान के अनुसार नहीं चल रहा तो उसका यह कर्तव्य है कि वह केन्द्र को उस स्थिति में अवगत कराये। केन्द्र सरकार का भी यह कर्तव्य है कि वह यह देखे कि राज्य का शासन प्रबन्ध सविधान के अनुसार चले। क्या राज्य का कार्य सविधान के अनुसार चल रहा है या नहीं, इस की सही स्थिति से अवगत कराने के लिये राज्यपाल के अनिवार्य, केन्द्र के पास दूसरी कोई एजेंसी नहीं है। राज्य की सर्वप्रथम मशीनरी के विफल हो जाने पर राज्यपाल से यह आशा की जाती है कि वह केन्द्र को सूचित करेगा।

संवैधानिक मशीनरी की विफलता का अर्थ

अनुच्छेद 356 में कहा गया है कि राज्यपाल की रिपोर्ट पर या किसी दूसरे माध्यम से राष्ट्रपति को यह तसल्ली हो जाये कि राज्य का शासन प्रबन्ध सविधान के अनुसार नहीं चल रहा, तो राष्ट्रपति संवैधानिक मशीनरी के विफल होने की घोषणा कर सकता है और राज्य का शासन प्रबन्ध अपने हाथ में ले सकता है। लेकिन इस सम्बन्ध में यह प्रश्न पूछा जा सकता है कि 'राज्य का शासन प्रबन्ध सविधान के अनुसार नहीं चल रहा' इस वाक्य का अर्थ क्या है? जब पटित हदयाध कृष्ण ने सविधान मभा में यह प्रश्न उठाया तब डा० अम्बेडकर ने उस का निश्चित उत्तर नहीं दिया। उन्होंने तो उन्हीने यह कहा कि इस वाक्य का अर्थ यह है कि शासन प्रबन्ध सविधान के अनुसार नहीं चल रहा।¹⁰ यानि जब जर इस का स्पष्टीकरण दते हुए उन्होंने कहा कि "मेरे लिए प्रत्येक अनुच्छेद का अर्थ जानना तो कठिन है। तथा मैं यह बताना सकता हूँ कि कौन से सिद्धान्तों का उल्लंघन करने से संवैधानिक मशीनरी विफल हो जायेगी। 'संवैधानिक मशीनरी चल रहा जानें' वाक्य का प्रयोग गवर्नमेंट ऑफ इण्डिया एक्ट 1935 में किया गया था और इस का वास्तविक अर्थ कानूनी अर्थ सत्र को मालूम है। मेरे विचार में इस से अधिक स्पष्टीकरण की आवश्यकता नहीं है।"¹¹

यह ठीक है कि गवर्नमेंट ऑफ इण्डिया एक्ट 1935 में इस वाक्य का प्रयोग किया गया था लेकिन इस का अभिप्राय यह नहीं है कि इस वाक्य के अर्थ को कानूनी अर्थ को सब जानते थे। इसके अनिवार्य वर्तमान सविधान में भी इसका अर्थ वह नहीं है जो 1935 के एक्ट में था। इस का कारण यह है कि वर्तमान सविधान की संवैधानिक मशीनरी 1935 के एक्ट की प्रतिलिपि नहीं है। इस सविधान में राज्यपाल को परामर्श देने के लिये "उत्तरदायी मन्त्रिमंडल" की व्यवस्था की गई है। संवैधानिक मशीनरी की विफलता या तो तब घोषित की जा सकती है जब कोई भी

राजनैतिक दल सरकार बनाने को तैयार न हो। यह स्थिति उस समय भी उत्पन्न हो सकती है जब विधान-सभा में किसी भी राजनैतिक दल का बहुमत न हो और अनेक दल आपस में मिल कर सरकार बनाने को तैयार न हो। यह स्थिति उस समय भी उत्पन्न हो सकती है जब बहुमत दल सरकार बनाने से इन्कार कर दे या जब राष्ट्र-पति को यह अनुभव हो जाये कि राज्य का शासन प्रबन्ध संविधान के अनुसार नहीं चल रहा।

जब राष्ट्रपति को राज्यपाल की यह रिपोर्ट मिले कि राज्य की संवैधानिक मशीनरी विफल हो गई है तो सब से पहले राष्ट्रपति का चाहिये कि वह राज्य की संवैधानिक मशीनरी को तिलम्वित कर दे। लेकिन ऐसी रिपोर्ट देने से पहले राज्यपाल का साधारणतया विधान-सभा को अनुच्छेद 174 (2) के अधीन भंग कर देना चाहिये क्योंकि संवैधानिक मशीनरी उस समय तक फेल हुई नहीं समझी जाती जब तक कम से कम एक बार विधान-सभा को भंग न कर दिया जाये।¹² संविधान सभा में बोलते हुए पंडित ठाकुरदास भार्गव ने कहा था, कि "कोई भी संविधान उस समय तक फेल नहीं कहा समझा जाना जब तक राज्य से सम्बन्धित, संविधान के सब प्रावधानों का प्रयोग नहीं कर लिया जाता। मेरे विचार में जब ऐसी स्थिति उत्पन्न हो तो राज्यपाल का पहला कर्तव्य विधान-सभा को भंग करना होगा... मैं ऐसी स्थिति की कल्पना भी नहीं कर सकता जब कि राज्यपाल संविधान द्वारा दिये गये अधिकारों का प्रयोग, संविधान पर अमल करने के लिये नहीं करेगा।"¹³ के० सन्धानम का भी यही विचार था।¹⁴ लेकिन राज्यपाल द्वारा विधान-सभा भंग किये जाने का अर्थ यह नहीं है कि राज्य की संवैधानिक मशीनरी फेल हो गई है। कभी-कभी राज्यपाल विधान-सभा को उस मरतम-सी की सिफारिश पर भी भंग कर सकता है जिस की विधान-सभा में हार हो गई हो जैसा कि निम्नवापुर-कोट्टीन में वहा के राज्यपाल ने 23 मितम्बर 1953 को किया था।¹⁵ वह विधान-सभा का साधारण कार्य समाप्त होने से पहले भी मुख्यमन्त्री की सिफारिश पर उसे भंग कर सकता है जैसे दिसम्बर 1970 में तमिलनाडु में और जनवरी 1971 में हरियाणा में किया गया था।

इसलिए राष्ट्रपति शासन लागू करने की सिफारिश करने से पहले साधारणतया विधान-सभा को अनुच्छेद 174 (2) (बी) के अनुसार भंग किया जाना चाहिये। लेकिन उस सिद्धान्त का एक अपवाद भी है। यदि चुनाव के तुरन्त पश्चात् कोई भी राजनैतिक दल या दलों का गठन सरकार बनाने की स्थिति में न हो और विधान-सभा को थोड़े से समय तक तिलम्वित रखने के पश्चात् वहां पर स्थिर सरकार बनाने की संभावना हो तो उस समय अनुच्छेद 174 (2) (बी) के अधीन विधान-सभा को भंग करने के स्थान पर उसे अनुच्छेद 356 के अनुसार कुछ समय तक तिलम्वित रखना अधिक उचित होगा।

राष्ट्रपति शासन उस समय भी लागू किया जा सकता है जब राष्ट्रपति को राज्यपाल की रिपोर्ट पर या अन्यथा यह विश्वास हो जाये कि राज्य का प्रशासन

संविधान के अनुसार नहीं चल रहा ।¹⁸ लेकिन इस आधार पर राष्ट्रपति का राज लागू करने से पहले 'केन्द्रीय सरकार' द्वारा साधारणतया राज्य सरकार को मावधान अवश्य ही करना चाहिये ।¹⁷

संविधान सभा के वादविवाद से यह स्पष्ट हो जाता है कि संविधान निर्माता इस अनुच्छेद का प्रयोग बहुत ही कम करना चाहते थे¹⁸ और कम से कम वह चाहते थे कि इसका प्रयोग अच्छा प्रशासन स्थापित करने के बहाने पर न किया जाये ।¹⁹ इसके अतिरिक्त रामास्वामी के अनुसार "अनुच्छेद 356 के प्रयोग की सफारिश राज्यपाल को साधारणतया तब करनी चाहिये जब राज्यपाल यह अनुभव करे कि कामचलाऊ मन्त्रिमंडल छ महीने से अधिक समय तक पद पर रहेगा । यदि कामचलाऊ मन्त्रिमंडल की छ महीने से कम समय तक पद पर रहने की आशा है तो फिर वह यह नहीं कह सकता कि संविधान के अनुसार सरकार पद पर नहीं है क्योंकि अनुच्छेद 164 (4) के अनुसार कोई भी वह व्यक्ति जो विधान-सभा का सदस्य नहीं है छ महीने तक मन्त्री रह सकता है और ऐसी सरकार संविधान के अनुसार होगी ।"²⁰

ऊपर दिये गये सिद्धान्तों के प्रकाश में यदि अनुच्छेद 356 के प्रयोग का आलोचनात्मक अध्ययन किया जाये तो उससे यह मान्य होगा कि संविधान सभा में इसके दुष्प्रयोग के बारे में जो सन्देह प्रकट किया गया था, वह ठीक ही था । हालांकि डॉ० अम्बेडकर ने संविधान सभा में यह आश्वासन दिलाया था कि इस अनुच्छेद का प्रयोग बहुत ही कम और कुछ विशेष परिस्थितियों में ही किया जायेगा, लेकिन फिर भी 24 वर्ष के लघु समय में इस अनुच्छेद का 36 बार प्रयोग किया गया । उदाहरण प्रस्तुत है

राज्य का नाम	राष्ट्रपति शासन लागू करने की तिथि
1 पंजाब	20-6-1951
2 पंजाब	4-3-1953
3 आन्ध्र प्रदेश	6-11-1954
4 तिरुवाकुर-कोचीन	23-3-1956
5, केरल	31-6-1959
6 उड़ीसा	25-2-1961
7 केरल	10-9-1964
8 केरल	30-3-1965
9 पंजाब	5-7-1966
10 राजस्थान	13-3-1967
11 मनीपुर	25-10-1967
12 हरियाणा	21-11-1967
13 पश्चिमी बंगाल	20-2-1968
14 उत्तर प्रदेश	25-2-1968

6 सयुक्त मोर्चे का विधान-सभा में बहुत कम बहुमत था (46 में से 26) ।

इसी प्रकार जब 31 जुलाई 1959 को केंरल में राष्ट्रपति शासन लागू किया गया,²³ तो विधि मन्त्री वी० एन० दातार ने अगस्त 24, 1959 को राज्य सभा में बोलते हुए कहा कि केरल में सरकार ने इसलिये हस्तक्षेप किया क्योंकि,

1 उन्होंने कैदिया को रिहा कर दिया । उनमें में एक कैदी तो ऐसा था जिस को फासी की सजा हुई थी और जिसके मृत्युदण्ड को माफ करने की सचिका का राष्ट्रपति रद्द कर चुके थे ।²⁴ लेकिन उस मृत्यु दण्ड को उमर कैद में बदल दिया गया ।

2 राज्य के प्रशासन में, विशेष कर न्यायिक प्रशासन में सरकार हस्तक्षेप करती थी एक पदाधिकारी को सम्बन्धित नियमों का अनुसरण किये बिना निलम्बित कर दिया गया । उसे न्याय के लिये उच्च न्यायालय में मुकदमा ले जाना पड़ा और उच्च न्यायालय ने यह निर्णय दिया कि उसे निलम्बित किया जाना अवैध था ।²⁵

3 जहाँ तक भेड़दूरा तथा कारखाने के मालिकों के भगड़ों का सम्बन्ध था, उन के बारे में सरकार का यह आदेन था कि जब तक कानून को भंग न किया जाये या जब तक कानून के भंग किये जाने का डर न हो तब तक पुलिस का हस्तक्षेप नहीं करना चाहिये ।²⁶

4 एक पदाधिकारी का इसलिये तबादला कर दिया गया क्योंकि वह सत्ता-रुद्ध दल के हित में कार्य करने को तैयार नहीं था ।²⁷

5 कुछ ऐसे भी उदाहरण मिलते हैं जहाँ पर सरकार ने उचित ढंग से धन का खर्च नहीं किया । केन्द्रीय सरकार ने राज्य सरकार को सहायक समितियों के लिये काफी रुपये दिये थे ये रुपये कुछ विशेष प्रकार के व्यक्तियों को दिये गये और कुछ व्यक्तियों को इस बिना पर नहीं दिये गये कि उन्होंने आवेदनपत्र निर्धारित तिथि के बाद दिया था ।²⁸

6 हजारों आदमियों को गिरफ्तार किया गया । सरकार के अनुसार तो 32000 को गिरफ्तार किया गया, लेकिन वास्तव में इन की सख्या लगभग एक लाख है ।²⁹

7 अन्त में पार्टी के लिये 25 लाख रुपये इकट्ठे किये गये हैं ।³⁰

अब प्रश्न यह उठता है कि क्या ऊपर दिये गये कारणों के आधार पर राष्ट्रपति शासन लागू करना उचित है ? यदि ऐसे कारणों के आधार पर राष्ट्रपति शासन लागू किया जाये तो फिर कोई भी राज्य सरकार समस्त अनुच्छेद 356 की लपेट से नहीं बच सकती । हमें इस बात को ध्यान में रखना चाहिये कि संविधान-सभा में डॉ० अम्बेडकर ने स्पष्टतया यह कहा था कि "अच्छे प्रशासन के लिये केन्द्रीय सरकार, राज्य सरकार के मामलों में हस्तक्षेप नहीं करेगी" ।³⁰ इसलिये यह निर्णय करना कि

सरकार अच्छी है या बुरी केन्द्रीय सरकार का काम नहीं है और न ही अनुच्छेद 356 का इस उद्देश्य के लिये प्रयोग किया जाना चाहिये।

इस बिना पर भी राष्ट्रपति शासन लागू करना ठीक नहीं कि मुख्यमंत्री की मिफारिश पर अध्यक्ष ने विधान-सभा को स्वर्गित कर दिया। क्या मध्यप्रदेश में 1967 में मुख्यमंत्री के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास न होने देने के लिये विधान-सभा का सत्रावसान नहीं किया गया? क्या मार्च 1970 में जम्मू व काश्मीर में मुख्यमंत्री के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास न होने देने के लिये विधान-सभा सत्र का सत्रावसान नहीं किया गया था? इस के अतिरिक्त कई और भी ऐसे उदाहरण हैं जहाँ पर मुख्यमंत्री के विरुद्ध अविश्वास के प्रस्ताव पर बहुमत न होने देने के लिये विधान-सभा का सत्रावसान किया गया है। लेकिन वहाँ पर कभी भी इस बिना पर राष्ट्रपति शासन लागू नहीं किया गया।

जहाँ तक विधायकों के दल बदल का सम्बन्ध है, यह हमारे राजनैतिक जीवन का विषय है जिस के पैदा करने और जिसे बढ़ावा देने में कांग्रेस का प्रमुख हाथ है। जहाँ तक पंजु की कानून व्यवस्था का सम्बन्ध था, उस की तुलना में 1969 में पश्चिमी बंगाल में स्थिति कहीं अधिक खराब थी क्योंकि पश्चिमी बंगाल के मुख्यमंत्री ने तो स्वयं ही यह स्वीकार किया था कि वहाँ पर कानून व्यवस्था भंग हो चुकी है।³¹ लेकिन फिर भी वहाँ पर राष्ट्रपति शासन लागू नहीं किया गया और न ही राज्यपाल एम० एस० घवन ने इस की इस बिना पर मिफारिश की।

इस प्रकार में किसी पदाधिकारी का तबादला करना या किसी को निलम्बित करना या कुछ महकारी समितियों को कर्ज न देने या पुनिस को यह हिदायत देने पर कि जब तक कानून का उल्लंघन न हो तब तक हस्तक्षेप नहीं करना या पार्टी के लिये घन इकट्ठा करने पर या एजिटेशन करने वालों को गिरफ्तार करने के आधार पर भी राष्ट्रपति शासन लागू करने का कोई औचित्य नहीं है।

राज्यपालों के पास राष्ट्रपति शासन लागू करने की मिफारिश करने का मय में आमान बढ़ाना यह है कि राज्य सरकार स्थायी नहीं है। जब चुनाव के पश्चात् किसी भी राजनैतिक दल का विधान-सभा में बहुमत नहीं होता तब राज्यपाल यह जांच पड़ताल करता है कि स्थायी सरकार की स्थापना हो सकती है या नहीं। यदि वह जांच पड़ताल के पश्चात् इस परिणाम पर पहुँचे कि स्थायी सरकार की स्थापना नहीं हो सकती तो वह राष्ट्रपति राज लागू करने की मिफारिश कर सकता है। यह मिफारिश वह उन समय भी कर सकता है जब विधान-सभा में मय में बड़े दल का नेता सरकार बनाने के लिये तैयार हो। 1965 में केरल³² में, 1967 में राजस्थान³³ में, नवम्बर 1967 में हरियाणा³⁴ में, मार्च 1971 में उड़ीसा³⁵ में और फिर मार्च 1973 में उड़ीसा³⁶ में दोबारा राष्ट्रपति शासन अभीलिये लागू कर दिया गया था कि वहाँ पर स्थायी सरकार नहीं बन सकती थी।

अब यह प्रश्न उठता है कि क्या स्थायी सरकार के न बनने के आधार पर राष्ट्रपति शासन लागू करने की सिफारिश करना राज्यपाल के लिये उचित है ? उन के लिये यह बेहतर होगा कि वे ज्योतिषी बनने का प्रयत्न न करें क्योंकि ऐसी सरकार भी अस्थायी हो सकती है जिस का विधान-मन्त्रा में काफी बहुमत हो । उदाहरणतया, 1967 में हरियाणा में भगवत् दयाल का, मध्यप्रदेश में डारिगा प्रसाद मिश्र का विधान-मन्त्रा में काफी बहुमत था लेकिन वे सरकारें अस्थायी सिद्ध हुईं । इसी प्रकार बिहार के राज्यपाल देवकीनन्दन खन्ना ने 16 जुलाई 1971 को कहा था कि भारत वास्तविकता की सरकार स्थायी है,³⁷ लेकिन उस सरकार का पतन 27 दिसम्बर 1971 को अर्थात् छ महीने के अन्दर ही हो गया ।³⁸ इसी तरह ने बिहार के अन्य राज्यपाल नित्यानन्द कानूनगो ने 26 अक्टूबर 1970 को कहा था कि दारोगा प्रसाद राय की सरकार स्थायी है लेकिन उसका पतन 18 दिसम्बर 1970 को अर्थात् छ महीने के अन्दर अन्दर हो गया ।³⁹ इसलिये राज्यपालों का चाहिये कि वे हम बारे में कोई भी भविष्यवाणी न करें ।⁴⁰

यहाँ पर यह चर्चा करना भी उचित है कि कुछ राज्यपाला न तो अस्थायित्व के आधार पर सरकारें बनाने में इन्कार दिया लेकिन इस के विपरीत कुछ ऐसे भी राज्यपाल हुए हैं जिन्होंने यह जानने द्वा कि सरकारें अस्थायी होंगी उन की नियुक्ति की है । पंजाब में लच्छमन सिंह मित्तल⁴¹ और मध्यप्रदेश में सारंगगढ़ के राजा नरेशचन्द्र सिंह⁴² का मन्त्रिमण्डल इस के उदाहरण हैं ।

एक उदाहरण तो ऐसा भी मिलता है जहाँ पर राज्यपाल ने एक ही सप्ताह में स्थायी सरकार के सम्बन्ध में अपना मत दो बार बदला । उदाहरणतया, बिहार के राज्यपाल नित्यानन्द कानूनगो ने 11 फरवरी 1970 को तो राष्ट्रपति को यह सिफारिश की थी कि वहाँ पर स्थायी सरकार स्थापित होने की कोई संभावना नहीं है, इस लिये वहाँ पर छ महीने तक राष्ट्रपति शासन बढ़ा दिया जाये,⁴³ लेकिन इस रिपोर्ट के केवल तीन ही दिन पश्चात् अर्थात् 14 फरवरी 1970 को पहली सिफारिश को रद्द करते हुए लिखा कि अब राष्ट्रपति शासन को छः महीने के लिये बढ़ाने की कोई आवश्यकता नहीं क्योंकि कांग्रेस विधायक दल का नेता दारोगा प्रसाद राय स्थायी सरकार बना सकता है ।⁴⁴ यह स्थायी सरकार केवल 10 महीने पद पर रही ।

इस से यह स्पष्ट हो जाता है कि इस सम्बन्ध में राज्यपाला का मापदण्ड एक जैसा नहीं है और इसी कारण से उन की आलाचना की जाती है । इसलिये उनके लिये यह अधिक अच्छा होगा कि वे विशेषकर चुनाव के तुरन्त पश्चात्, स्वयं स्थायी सरकार स्थापित लिये जाने की सम्भावना का अनुमान लगा कर राष्ट्रपति शासन लागू करने की सिफारिश न करें जैसा कि केरल में 1965 में, राजस्थान में 1967 तथा उड़ीसा में 1971 में किया गया । यदि सरकार अस्थायी भी हो तो राष्ट्रपति शासन लागू करने की सिफारिश राज्यपाल को बहुत गीच समझ कर करनी चाहिये, क्योंकि यह क्या गारंटी है कि चुनाव के पश्चात् स्थायी सरकार स्थापित हो ही जायेगी ।

उदाहरणतया, केरल में 1965 के चुनाव के पश्चात् स्थायी सरकार स्थापित नहीं हो सकी। इसी प्रकार में बिहार में मार्च 1967 तथा 26 जून 1968 के बीच महामाया प्रसाद मिन्हा, सतीशप्रसाद मिह, विन्देश्वरीप्रसाद मंडल तथा भोला पासवान शास्त्री की सरकारों का जल्दी-जल्दी पतन होता चला गया। उसके पश्चात् 26 जून 1968 को राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया। फरवरी 1969 में चुनाव हुए लेकिन फिर भी स्थायी सरकार स्थापित नहीं हो सकी, क्योंकि 26 फरवरी 1969 और 1 जुलाई 1969 के बीच अर्थात् 125 दिन की अवधि में दो सरकारों (हरि हर मिह⁴⁶ तथा भोला पासवान शास्त्री⁴⁷) का पतन हो गया। उसके पश्चात् फिर दोबारा 4 जुलाई 1969 को राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया लेकिन ऐसा करने पर भी बिहार में स्थायी सरकार नहीं बन सकी क्योंकि दरोगाप्रसाद राय, कर्पूरी ठाकुर तथा भोला पासवान की तीन सरकारों का पतन 16 फरवरी 1970 तथा 9 फरवरी 1972 तक अर्थात् 2 वर्ष की अवधि में ही हो गया। इसी प्रकार में मनीपुर तथा पाटीचेरी में भी राष्ट्रपति राज के पश्चात् मध्यावधि चुनाव के पश्चात् राजनैतिक स्थिरता नहीं आयी। इस से यह सिद्ध होता है कि राष्ट्रपति शासन लागू करने के पश्चात् यदि चुनाव कराये जाये, तब भी यह कोई गारंटी नहीं है कि स्थायी सरकार स्थापित हो जायेगी। इसलिये राज्यपाल को राष्ट्रपति-शासन लागू करने की सिफारिश करने समय बहुत ही सावधानी से काम लेना चाहिये। यदि सरकार बहुत ही अस्थायी हो जाये तो अनुच्छेद 356 का प्रयोग राजनैतिक नेताओं को दण्डित करने के लिये किया जाना चाहिये और यह तब हो सकता है जब राष्ट्रपति शासन लम्बे समय तक चले और वे खुद अपने किये पर पछताए।

यहां पर यह चर्चा करना भी आवश्यक है कि राज्यपाल को उस समय तक राष्ट्रपति शासन की सिफारिश नहीं करनी चाहिये जब तक मुख्यमंत्री का विधान-सभा में बहुमत है और वह विधान-सभा में अपना बहुमत सिद्ध करने के लिये तैयार है। अक्टूबर 1970 में उत्तर प्रदेश में जब चरण सिंह मुख्यमंत्री था तब ऐसा किया गया था। वहाँ पर जब काग्रेस (नत्ताहट) ने चरण सिंह मन्त्रिमंडल से अपना समर्थन वापस लिया तो उस समय वहाँ के राज्यपाल बी० गोपाला रेड्डी ने मुख्यमंत्री से यह नहीं कहा कि वह विधान-सभा में अपना बहुमत सिद्ध करे। विधान-सभा का सत्र 6 अक्टूबर 1970 को होने वाला था और मुख्यमंत्री 24 घंटे के अन्दर भी विधान-सभा में बहुमत सिद्ध करने के लिये तैयार था, लेकिन फिर भी जब मुख्यमंत्री ने राज्यपाल के कहने पर त्यागपत्र देने से इन्कार कर दिया तो उसने राष्ट्रपति शासन लागू करने की सिफारिश कर दी और उस की सिफारिश के आधार पर 3 अक्टूबर 1970 को वहाँ पर राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया। यह सत्र शुरू होने के केवल तीन दिन पहले लागू किया गया।⁴⁸ ऐसा लगता है कि जो कुछ राज्यपाल ने किया वह बहुत ही आपत्तिजनक था।⁴⁹ चूंकि राज्यपालों ने अनुच्छेद 356 का बहुत दुरुपयोग किया है इसलिये भारत के भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश ने यह मुझाव दिया है कि राष्ट्रपति शासन लागू करने के बारे में ठीक प्रकार की परम्पराएँ टानी जानी चाहियें क्योंकि अनुच्छेद 356 केन्द्र तथा

राज्यों के शासकीय भगनों का एक कारण बन गया है।

जब कभी सर्वधानिक मशीनरी के विकल होने की घातना को जाती है तो व्यवस्थापिका के कार्यों को छोड़ कर सरकार तथा राज्यपाल के कार्यों का राष्ट्रपति अपने हाथ में ले लेता है। जब यह ऐसा करता है तो उसे यह भी अधिकार होता है कि वह उन्हें किसी व्यक्ति को सौंप दे। यह ऐसा अनुच्छेद 356 (घी) के अन्तर्गत कर सकता है। यह इसी अनुच्छेद के अन्तर्गत राज्यपाल का अपने कार्य सौंपता है। यह ऐसा करते समय कुछ ऐसी शर्तें भी लगा सकता है जिन्हें वह उचित समझे। उदाहरणतया, जब 1956 में तिरुयांकुर काचीन में राष्ट्रपति शासन लागू किया गया तो उस समय राष्ट्रपति ने राज्यपाल को अपने कार्य सौंपत हुए यह शर्त लगाई थी कि वह परामर्शदाता (एडवाइजर) के कहने के अनुसार कार्य करेगा।¹⁹ इसी प्रकार से मार्च 1953 में जब पेंसू में राष्ट्रपति शासन लागू किया गया तब भी राष्ट्रपति ने राज्यपाल को अपने कार्य सौंपते हुए कहा था कि वह परामर्शदाता की सलाह से कार्य करेगा।²⁰ यहाँ पर यह ध्यान करना आवश्यक है कि कुछ राज्यों में जब राष्ट्रपति शासन लागू किया गया तब वहाँ पर परामर्शदाता नियुक्त नहीं किया गये थे। उदाहरणतया पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल धनंजय ने अपने परामर्शदाता स्वयं नियुक्त किये थे और उसकी लोकसभा में बड़ी धातुधन्यता हुई थी। लेकिन गृह मन्त्रालय के राज्यमन्त्री विद्याचरण शुक्ला ने कहा कि राज्यपाल का अपने परामर्शदाता नियुक्त करने का अधिकार है।²¹

राज्यपाल केन्द्रीय एजेंट के रूप में

टी० टी० कृष्णामाचारी ने सविधान सभा में बोलते हुए कहा था कि राज्यपाल केन्द्र का एजेंट नहीं है²² और यही विचार भारत के भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश के० सुब्बा राव का भी है।²³ लेकिन फिर भी इस बात से इनकार नहीं किया जा सकता कि जब कभी भी राज्यपाल अनुच्छेद 357 (1) (सी) के अधीन कार्य करता है तब वह केन्द्रीय सरकार के एजेंट के रूप में कार्य करता है। धर्मवीर की घटना के सर्वधानिक पहलू पर बोलते हुए विधि मन्त्री पी० गोविन्दा मेनन ने कहा कि "राष्ट्रपति राज, राज्यपाल का राज्य नहीं होता। केन्द्रीय गृह मन्त्री राज्यपाल के व्यवहार के बारे में सदा राष्ट्रपति को यह सलाह दे सकता है कि उसे वापस बुला लिया जाये। क्योंकि राष्ट्रपति शासन में केन्द्रीय सरकार प्रबन्ध करती है।"²⁴ इसलिये केन्द्रीय सरकार का यह यह पक्षका दृष्टिकोण है कि राष्ट्रपति शासन में वह राज्यपाल को एक तरफ धँसा सकती है और परामर्शदाताओं को यह कह सकती है कि वे सीधे केन्द्रीय पदाधिकारियों से सम्बन्ध रखें। दूसरे शब्दों में केन्द्र राष्ट्रपति शासन के दिनों में राज्यपाल को एक कितारे भी लगा सकता है और वह उसे सारे अधिकार भी दे सकता है। उदाहरणतया, जब मैसूर में राष्ट्रपति शासन लागू किया गया तब धर्मवीर को, और जब केरल में राष्ट्रपति शासन लागू किया गया, तब विश्वनाथन को शासन प्रबन्ध की निगरानी करने के पूरे अधिकार दे रखे थे।²⁵

संदर्भ

1. 'एटमिस्विटिव रिफॉन्स कमीशन रिपोर्ट', वॉल्यूम् 1, सित-वर 1967, पृष्ठ 272-73.
2. वही ।
3. 'दि ट्रिब्यून', अग्रेल 17, 1962, पृष्ठ 4.
4. 'लोकसभा टिक्टेम्', चौथी शृंखला, वॉल्यूम् 7, नम्बर 41-45, जुलाई 1967, कॉलम 13495.
5. फ़. एम. सुन्शी के अनुसार, "वह राज्यपाल बहुत बहादुर होगा जो ऐसे पद में राज्यपाल की घटनाओं पर स्पष्ट तौर से टिप्पणी करने की हिम्मत रखता है ।"
'दि ट्रिब्यून', प्रवृत्तर 24, 1969, पृष्ठ 4.
6. 'दि स्टेट्समैन', नष्ट 3, 1970, पृष्ठ 11.
7. श्रीनकाग, स्टेट गवर्नर्स इन इण्डिया, 1966, पृष्ठ 7-8.
8. 'दि स्टेट्समैन', जुलाई 30, 1970, पृष्ठ 6.
9. वही; जनवरी 30, 1972, पृष्ठ 14.
10. 'संविधान सभा टिक्टेम्', वॉल्यूम् 9, पृष्ठ 175-76.
11. 'संविधान सभा टिक्टेम्', वॉल्यूम् 9, पृष्ठ 177.
12. पंडित ठाकुर दाम भार्गव, वही; पृष्ठ 161.
13. वही ।
14. हमने कहा था कि राजनैतिक मशीनरी उस समय विफल हो सकती है जब या तो मन्त्रिमंडल न बने या बने तो वह इतना अग्रिधर हो जाये कि सरकार चल ही न सके । साधारणतया, जब मन्त्रिमंडल बहुत अग्रिधर हो जाये तो विधान-सभा को भंग करना उचित प्रक्रिया होगी । यदि विधान-सभा के भंग किये जाने के पश्चात् भी अग्रिधरता बनी रहे तो उस समय केन्द्र के लिये हस्तक्षेप करना अनिवार्य हो जायेगा । इस सम्बन्ध में सही परम्पराओं का अनुसरण किया जाना चाहिये । उदाहरणतया, परम्परा यह होनी चाहिये कि राष्ट्रपति शासन लागू करने से पहले विधान-सभा को भंग किया जाना चाहिये । एक बार विधान-सभा भंग किये बिना राष्ट्रपति शासन लागू नहीं किया जाना चाहिये, पर यह परम्परा होनी चाहिये ।
वही; 153-54.
15. लुगन मैथर, 'कानस्टिट्यूशनल प्रसर्परिमेंट इन फेरल', प्रथम संस्करण, 1964, पृष्ठ 202.
16. इसी स्थिति उस समय उत्पन्न हो सकती है जब राज्य सरकार अपनी कार्यकारी शक्ति का प्रयोग इस रंग में करे जिसमें केन्द्रीय सरकार द्वारा बनाये गये कानूनों का उल्लंघन होता हो ।
प्रनुच्छेद, 356.
17. राष्ट्रपति राज्य के प्रशासन को निर्वहण करने में पहले पूरी सावधानी से कार्य करेगा । स्वयं पहले वह राज्य सरकार को इस सम्बन्ध में सावधान करेगा कि राज्य का प्रशासन संविधान के अनुसार नहीं चल रहा । यदि ऐसा करने पर भी वह ध्यान न दे तो फिर दूसरा कार्य वह यह करेगा कि वहाँ पर चुनाव कराये जायें जन्ता उसके बांग में निर्णय कर सके । जब ये दोनों उपाय

विफल हो जायें तो फिर इस अनुच्छेद का प्रयोग किया जाना चाहिये।

'सविमान सभा डिबेट्स', वॉल्यूम् 9, पृष्ठ 177

- 18 वही, पृष्ठ 168
- 19 वही, पृष्ठ 176
- 20 'लोकसभा डिबेट्स', वॉल्यूम् 8, भाग 2, 1954, पृष्ठ 466
- 21 कैलाश नाथ वाडजू, गृह-मन्त्री, 'लोकसभा डिबेट्स', वॉल्यूम् 2, भाग 2, 1953, कॉलम 1892-94
- 22 कृष्णन नेयर, 'कान्ग्रेट्शूरानल एमपैरिमेन्ट इन केरल', प्रथम सरकार, 1964, पृष्ठ 42.
23. 'राज्यसभा डिबेट्स', वॉल्यूम् 26, भाग 1, 1959, कॉलम 1552
- 24 वही, 1557
25. वही, 15660
- 26 वही।
- 27 वही, कॉलम 1562 63
- 28 वही, 1563
- 29 वही, 1569
- 30 'सविधान सभा डिबेट्स', वॉल्यूम् 9, पृष्ठ 176
- 31 'दि हिन्दुरतान टाइम्स', दिसम्बर 11, 1969, पृष्ठ 14
- 32 4 मार्च 1965 को जब केरल में चुनाव हुए तब वहा पर किसी भी राजनैतिक दल का विधान-सभा में बहुमत नहीं था, लेकिन कम्यूनिस्टों का सबसे बड़ा दल था (133 में से 40) हानाकि कम्यूनिस्ट पार्टी का नेता सरकार बनाने के लिये तैयार था लेकिन फिर भी राज्यपाल इस परिणाम पर पहुँचा कि वहा पर स्थायी सरकार नहीं बन सकती। उस रिपोर्ट के आधार पर राष्ट्रपति शासन लागू करने की 30 मार्च 1965 को उद्घोषणा कर दी गई। इस सम्बन्ध में यह आदर देने योग्य बात है कि राष्ट्रपति ने अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत विधान सभा की प्रथम बैठक होने से पहले ही उसे भंग कर दिया था। इसे केरल उच्च न्यायालय ने बंध धोषित किया था। 'द लाइ आर', 1965, केरल 230
- 33 1967 के चुनाव के पश्चात् वहा पर किसी भी राजनैतिक दल का बहुमत नहीं था लेकिन कांग्रेस पार्टी सबसे बड़ी पार्टी थी (183 में से 88) (दि स्टेट्समैन मार्च 1, 1967, पृष्ठ 1)। कांग्रेस पार्टी के नेता मोहन लाल सुगन्धिया तथा मुविद के नेता महाराजन लक्ष्मण सिंह दोनों ने बहुमत का दावा किया। लेकिन राज्यपाल ने मोहन लाल सुगन्धिया को सरकार बनाने के लिये आमन्त्रित किया। सुगन्धिया पहले तो ठेस करने के लिये तैयार हो गये और फिर बहद में इकार कर गये। उसके पश्चात् राज्यपाल ने राष्ट्रपति शासन लागू करने की सिफारिश की हानाकि मुविद का नेता सरकार बनाने के लिये तैयार था। मगर राज्यपाल ने अपनी रिपोर्ट में राष्ट्रपति को यह चित्रा कि स्थायी सरकार नहा बन सकती और इस रिपोर्ट के आधार पर राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया।

‘दि ट्रिब्यून’, मार्च 4, 1967, पृष्ठ 7.

34. हालांकि हरियाणा विधान-सभा में राव धीरेन्द्र सिंह का बहुमत था लेकिन फिर भी राज्यपाल ने राष्ट्रपति को जो रिपोर्ट दी थी उसमें कहा था कि “यदि विधान-सभा का सत्र भी बुलाया जाये और विपक्ष यह सिद्ध भी करदे कि उसका विधान-सभा में बहुमत है, फिर भी वर्तमान परिस्थितियों में वहाँ की सरकार ग्वायी नहीं हो सकती।”
‘लोकसभा टिप्पट्स’, चौथी शृंखला, वॉल्यूम 9, नम्बर 6-10, नवम्बर 23, 1967, कॉलम 2319-20.
35. जब मार्च 1971 में उड़ीसा में मध्यवर्ती चुनाव हुए तो वहाँ पर किसी भी राजनैतिक दल का बहुमत नहीं था, हालांकि कांग्रेस सबसे बड़ा दल था और इसका नेता टॉम हर्ग दाम्पण नेहाव सरकार बनाने के लिये उत्सुक था लेकिन फिर भी राज्यपाल ने राष्ट्रपति शासन को ममान्त करने की सफारिश नहीं की। राष्ट्रपति शासन जो उस समय चल रहा था, वह 23 मार्च 1971 को ममान्त हो चुका था। इस उद्घोषणा को संसद के पटल पर भी नहीं रखा गया था। इसकी घोषणा दोबारा 24 मार्च 1971 को कर दी गई।
36. जब श्रीमती नन्दिनी सतपथी ने त्यागपत्र दिया तो राज्यपाल ने फिर यह रिपोर्ट दी कि ग्वायी सरकार स्थापित नहीं हो सकती और इसलिये वहाँ पर राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया।
37. ‘दि स्टेट्समैन’, जुलाई 17, 1971, पृष्ठ 1.
38. ‘दि हिन्दुस्तान टाइम्स’, दिसम्बर 28, 1971, पृष्ठ 1.
39. ‘दि स्टेट्समैन’, दिसम्बर 19, 1970, पृष्ठ 1.
40. इस दृष्टिकोण का विस्तृत वर्णन अध्याय दो में किया गया है।
41. राज्यपाल ने राष्ट्रपति को जो रिपोर्ट लिखी थी, उसमें कहा था, कि “कांग्रेस विधायक दल ने लच्छमन सिंह मन्त्रिमंडल का समर्थन किया। यह व्याख्या बहुत ही अस्थिर थी, क्योंकि गिल मन्त्रिमंडल में वे विधायक शामिल थे जो राजनैतिक सत्ता के भूगर्भ थे। उन में राजनैतिक विचारों की एकता नहीं थी।”
‘लोकसभा टिप्पट्स’, चौथी शृंखला, वॉल्यूम 20, नम्बर 25-28, अगस्त 1968, कॉलम

- 47 'दि हिन्दुस्तान टाइम्स', अक्टूबर 3, 1970, पृष्ठ 1
- 48 इस पर अध्याय तीन में विस्तृत चर्चा की गई है।
49. 'गणतंत्र ऑफ इण्डिया एक्सप्रेस ऑरिजिनरी', भाग 2, मैगज़ीन 3, गृह-मन्त्रालय विज्ञापन नम्बर एस० आर० ओ० 731, दिनांक मार्च 23, 1956
- 50 वही; भाग 1, सेंसरन 1, 'मिनिस्ट्री ऑफ स्टेट्स', विज्ञापन नम्बर एफ-3 (10)-पी ४/53, निधि मार्च 4, 1953
51. 'दि स्टेट्समैन', अप्रैल 22, 1970, पृष्ठ 10.
- 52 'संविधान समीक्षा रिपोर्ट', वॉल्यूम 8, पृष्ठ 400
- 53 'दि टाइम्स ऑफ इण्डिया', अक्टूबर 20, 1969, पृष्ठ 7
- 54 वही, अप्रैल 4, 1969, पृष्ठ 7.
- 55 'दि ट्रिब्यून', जुलाई 3, 1971 पृष्ठ 4

सदभं ग्रन्थ-सूची

I. Primary Sources

Constituent Assembly Debates
Lok Sabha Debates
Parliamentary Debates
Rajya Sabha Debates
All Indian Reporters

II Secondary Sources

Books

- Aiyar, S P , and Mehta, Usha , *Essays on Indian Federalism*, Bombay, Allied, 1965
Aiyar, S P , and Srinivasan, R (Ed.), *Studies in Indian Democracy*, Bombay, Allied, 1965
Alexandrowicz, C H , *Constitutional Development in India*, London, OUP, 1957
Austin Granville, *The Indian Constitution Cornerstone of a Nation*, Oxford, 1966.
Banerjee, A C , *The Constituent Assembly of India*, Calcutta, Mukherjee, 1947
Basu, D D , *Commentary on the Constitution of India*, 5 vols , Calcutta, Sarkar, 1965.
Bombwall , K R., *Foundations of Indian Federalism*, Bombay, Asia, 1967
Bombwall, K R., and Chaudhry, L.P. (Ed), *Aspects of Democratic Government Politics in India*, Atma Ram & Sons, 1968
Chander, Ashok, *Federalism in India*, London, Allen and Unwin, 1965.
Gajendragadkar, P B , *The Constitution of India*, OUP, Bombay, 1969.
Gledhill, Alan, *Republic of India*, London, Stevens, 1951
Hidayatulla, M , *Democracy in India and Judicial Process*, Asia, 1965
Jennings, W I , *Some Aspects of Indian Constitution*, London, OUP, 1953
Kashyap, Subhas, C , *The Politics of Power*, National Delhi, 1974
Kashyap, Subhas, C , *The Politics of Defections*, 1965

- Misra, R.N., *President of the Indian Republic*, Bombay, Vora, 1965.
- Mukherjee, P.B., *Three Elemental Problems of Indian Constitution*, National, 1972.
- Munshi, K. M., *President under the Indian Constitution*, Bombay, Bharatiya Vidya Bhavan, 1963.
- Nair, Krishnan, *Constitutional Experiment in Kerala*, Trivandrum, Kerala, Acadmy of Political Service, 1964.
- Narayan, Shriman, *Those Ten Months of President's Rule in Gujarat*, Delhi, Vikas, 1973.
- Paul, R. Brass, *Factional Politics in Indian State*, California, 1965.
- Pavate, D. C., *My Days as Governor*, Delhi, Vikas, 1974.
- Prakasha, Sri, *State Governors in India*, 1966.
- Rao, K. V., *Parliamentary Democracy in India*, Calcutta, World Press, 1965.
- Rao, B. N., *Indias Constitution in the Making*, New Delhi, Longman, 1960.
- Santhanam, K., *Union State Relations in India*, Bombay, Asia, 1960.
- Sen, Ashoka, *Role of Governor in Emerging Pattern Centre State Relations*, Delhi, National, 1970.
- Sen, D. K., *Comparative Study of Indian Constitution*, Bombay, Orient Longman, 1960.
- Shukla, V. N., *Constitution of India*, Lucknow, Eastern Book Company, 1960.
- Shiva Rao, B. (Ed.), *The Framing of India's Constitution*, Tripathi, 1967.
- Siwach, J. R., *The Indian Presidency*, Delhi, Haryana Prakashan, 1971.
- Vekateswaran, R. J., *Cabinet Government in India*, London, Allen & Unwin, 1967.
- Weiner, Myson, *State Politics in India*, 1968.
- Journals**
- Indian Affairs Record* (Dewan Chand Information Centre, Delhi)
- Indian Journal of Political Science* (Indian Political Science Association)
- Journal of Constitutional and Parliamentary Studies* (The Institute of Constitutional and Parliamentary Studies, New Delhi)
- Journal of the Society for the Study of State Governments* (The Society for the Study of State Governments, Varanasi)
- Political Science Review* (University of Rajasthan)

News Papers

Amrit Bazar Patrika, Calcutta

The Hindu, Madras

The Hindustan Times, New Delhi

The Indian Express, New Delhi

Patriot, New Delhi

The Statesman, New Delhi

The Times of India, New Delhi

The Tribune, Chandigarh.

The National Diary-weekly (now stopped)

Asian Recorder, Fortnightly, (London)

Keepings Contemporary Archives

पारिभाषिक शब्दावली

प्रशरशः word by word	अवैध illegal
प्रथता नम order of preference	असंगत not in accordance with
प्रलेख editorial	असुष्ट dissident
प्रद्वितीय unparalleled	अस्थायी सरकार unstable govern- ment
प्रधिकरण tribunal	आकस्मिक मत विभाजन snap divi- sion
प्रधिकार right	आकस्मिक मत संग्रह snap vote
प्रधिनियम act	आचार मंहिता code of conduct
प्रधिवास domicile	आप्रवासन नीति Immigration policy
प्रधिवेशन session	उच्चाधिकार समिति high power committee
प्रध्वक्ष speaker	उत्तरदायित्व responsibility
प्रध्वक्षता to preside over	उत्तराधिकारी successor
प्रध्वक्ष सम्मेलन speaker's con- ference	उदार liberal
प्रध्यादेश ordinance	उप-धारा sub clause
प्रनहंता disqualification	उपबन्ध proviso
प्रनुच्छेद article	उपराष्ट्रपति vice-president
प्रनुदान grant	उम्मीदवार candidate
प्रनुपात proportion	उल्लघन violation
प्रनुबध agreement, annexure	एकल सक्रमणीय पद्धति single trans- ferable vote system
प्रनुसूचिन क्षेत्र scheduled area	कानून law
प्रमियान campaign	कामचलाऊ सरकार caretaker gov- ernment
प्रभिरक्षक custodian	कार्यकारी acting
प्रहंता qualification	कार्य-काल tenure
प्रल्पाक्षरिक brief	कार्य परिषद् executive council- llor
प्रल्पमत सरकार minority govern- ment	कार्यवाही action
प्रल्पसह्यक minority	
प्रल्पसह्यक जाति minority commu- nity	
प्रवसर opportunity	
प्रविश्वास प्रस्ताव vote of no con- fidence	

कार्यसूचि agenda	नामांकन nomination
केन्द्रीय मंत्रिमंडल central cabinet	नामिका panel
केन्द्रीय सरकार central government	निंदा प्रस्ताव censure
कम्यूनिस्ट पार्टी communist party	नियुक्ति appointment
क्रिया-विधि procedure	निरकुल absolute
गणराज्य republic	निर्णय judgement
गतिरोध deadlock	निर्दलीय सदस्य independent member
गुप्त मतदान secret voting	निर्वाचन election
गोपनीय confidential	निलम्बित suspended
घोषणा, उद्घोषणा proclamation	निलम्बित विधान-सभा legislature in suspended animation
चुनाव election	निषेधाधिकार veto
चुनाव आयुक्त election commissioner	निष्ठा loyalty, allegiance
चुनाव आयोग election commission	निष्पक्षता impartiality
जनतन्त्र democracy	निहितार्थ implied
जनमत public opinion	नीति policy
जांच enquiry	न्यायालय law courts
जांच आयोग commission of enquiry	पक्ष त्याग crossing the floor, defection
ज्ञापन memorandum	पटल Table
तटस्थ neutral	पदावधि term of office
तदर्थ समिति ad hoc committee	परम्परा tradition
तर्कमंगत logical	परस्पर विरोध contradiction
त्यागपत्र resignation	पराजित राजनीतिज्ञ defeated politician
दल party	परामर्शदाता advisor
दल बदलू defector	परिशिष्ट appendix
दायित्व accountability	परिषद् council
दावा claim	पुष्टि करना affirm
द्विपक्षीय bilateral	पुर्वोदाहरण precedents
द्विसदनात्मक विधानपालिका bicameral legislature	पृथक्ता secession
धर्म-निरपेक्ष secular	प्रक्रिया procedure
नजरअन्दाज overlook	प्रजातान्त्रिक संगठन democratic coalition
नागरिक citizen	

प्रतिनिधि representative
 प्रतिष्ठापद office of dignity
 प्रत्यक्ष चुनाव direct election
 प्रत्यायोजन delegation
 प्रथा convention
 प्रशासन व्यवस्था administrative
 set-up
 प्रशासनिक administrative
 प्रशासी प्राधिकारी administering
 authority
 प्रसाद पर्यन्त during the pleasure
 प्राधिकार authority
 प्रारूप समिति drafting committee
 प्रावधान provision
 बरखास्तगी dismissal
 बहुदलीय पद्धति multi-party sys-
 tem
 भग करना dissolve
 भग, विघटन dissolution
 भग विधान-सभा Dissolved legis-
 lature
 भूतपूर्व राजनीतिज्ञ ex-politician
 मन्त्रिपरिषद् council of ministers
 मन्त्रिमंडल cabinet
 मंत्री minister
 मत vote
 मतैक्य consensus
 मध्यावधि चुनाव mid-term poll
 मनोनीत नामित nominated
 मनोनीत सदस्य nominated member
 महाभियोग impeachment
 माग demand
 मान्यता recognition
 मार्क्सवादी marxist
 मिली-जुली सरकार coalition
 government

मुख्य न्यायाधीश chief justice
 मुख्यमन्त्री chief-minister
 मूल्यांकन assessment
 राजनीति politics
 राजनैतिक दलबन्दी political
 groupism
 राजनैतिक दौरे political tours
 राजनैतिक निर्णय political decis-
 ion
 राजनैतिक नेता political leader
 राजनैतिक भाषण political speech
 राजनीतिशास्त्रवेत्ता political
 thinker
 राज्यपाल governor
 राज्यपाल का अभिभाषण governor's
 address
 राष्ट्र nation
 राष्ट्रपति president
 राष्ट्रपति शासन president's rule
 राष्ट्रीयकरण nationalisation
 लेखानुदान vote on account
 बक्तव्य statement
 वयस्क मताधिकार adult franchise
 वरिष्ठ न्यायाधीश senior judge
 वरीयता preference
 वाछनीय desirable
 वामपक्षी leftist
 वामपक्षी मोर्चा leftist front
 वामपन्थी कम्युनिस्ट leftist
 communist
 विचार-विमर्श discussion
 वित्त finance
 वित्त विधेयक finance bill
 विधानमंडल legislature

विधानपानिका legislature
 विधान-सभा legislative assembly
 विधायक legislator
 विधि-निर्माता law maker
 विधि-परामर्शदाता legal adviser
 विधि-मन्त्री law-minister
 विधिवेत्ता legal expert
 विधेयक bill
 विनियोग विधेयक appropriation
 bill
 विपक्ष opposition
 विपक्षी नेता leader of opposition
 विभाजन allocation
 विरोधी दल opposition party
 विवादग्रस्त राजनीति controversial
 politics
 विवेक discretion
 विशेषाधिकार समिति privilege
 committee
 विशेष भत्ता special allowance
 विश्वास प्रस्ताव vote of confidence
 विकल्प alternative
 वैध legal
 व्यक्तिगत निर्णय individual judge-
 ment
 शक्ति परीक्षण trial of strength
 शपथ oath
 संक्षिप्त निधि consolidated fund
 संदिग्ध संवैधानिक वैधता doubtful
 constitutional validity
 संयुक्त बैठक joint sitting
 संयुक्त मोर्चा united front
 संयुक्त मोर्चा सरकार united front
 government
 संविधान का भाव spirit of the
 constitution

संविधान निर्माता framers of the
 constitution
 संविधान का प्रारूप draft of the
 constitution
 संविधान विशेषज्ञ constitutional
 expert
 संविधान-सभा constituent assem-
 bly
 संवैधानिक constitutional
 संवैधानिक अध्यक्ष constitutional
 head
 संवैधानिक श्रौचित्य constitutional
 propriety
 संवैधानिक कर्तव्य constitutional
 duty
 संवैधानिक गतिरोध constitutional
 deadlock
 संवैधानिक तन्त्र constitutional
 machinery
 संशोधन amendment
 संशोधन विधेयक amendment bill
 संसद parliament
 संसदीय parliamentary
 संसदीय दल parliamentary party
 संसदीय प्रणाली parliamentary sys-
 tem
 संसदीय विपक्ष parliamentary
 opposition
 संसदीय शासन parliamentary
 government
 संसद समिति parliamentary com-
 mittee
 सक्रिय राजनीति active politics
 सत्ता power, authority
 सत्तान्मूढ़ दल party in power

सत्र session	सहमति consent, accord
सत्रावसान prorogue	साविधानिक असंगतिया constitutional anomalies
सत्यभाव से प्रतिज्ञा solemnly affirm	सार्थकता significance
सदन का मंच floor of the house	सार्वजनिक public
सदन की अनुमति leave of the house	सिद्धांत principle, doctrine, theory
सदस्य member	सिफारिश recommendation
सभा पटल table of the house	सीमांकन delimitation
सभापति chairman	सुख-सुविधा amenity
समाजवादी socialist	सूची पद्धति list system
सम्मेलन conference	स्थगन adjournment
सर्वोच्च supreme	स्थायी सरकार stable government
मलाहकार परिषद् advisory council	स्वायत्त autonomous
मलाहकार समिति advisory committee	हिदायतों का परिपत्र instrument of instructions

अनुक्रमणिका

अग्रवाल, रामानन्द, 155
 अनन्थास्थानम् अग्र्यगर, 18, 57, 58,
 60, 68, 72, 112, 113
 अन्नादुरई, 40, 69, 77
 अन्सारी, शावतउल्लाह शाह, 154, 156,
 209
 अन्नह, ए० ए०, 163
 अम्बेटकर, बी० आर०, 4, 11, 12, 49,
 62, 87, 92, 93, 94, 105, 115,
 117, 137, 179, 184, 215, 217,
 219
 अग्र्यगर, ए० बी०, 204
 अग्र्यगर, गोपालारवामी, 183
 अग्र्यर, अलादी कृष्ण स्वामी, 4, 92,
 94,
 अलीमुद्दीन, 39
 आचार्य, राजगोपालाचारी, 27, 49
 आर० एन० सिंह, 65
 उज्जलसिंह, 12, 77
 उपाध्याय, बाबूराम, 91, 208
 एडवर्ड, हीथ, 49
 कर्गेमुद्दीन, काजी सैय्यद, 104
 कस्तुरानिधि, 70, 145
 कर्ण सिंह, 209
 कानूनगो, नित्यानन्द, 8, 26, 35, 36,
 164, 221
 कान्त कृष्ण, 139
 कामध, ए० बी०, 12, 22, 93, 179
 कासिम, मोर, 122
 किदवई, आर० ए०, 57
 दया कृष्ण, 52

कुजरू, हृदयनाथ, 92
 कृपलानी, जे० बी०, 34, 82, 126
 कृष्णामचारी, टी० टी०, 87, 104,
 181, 183, 223
 कंरो, प्रतापसिंह, 62, 69, 80, 84
 कौल, ए० ए०, 150, 172
 कौल, ए० ए०, 170
 कौल, एस, ए०, 62
 खत्रिया, कान्ता, 195
 खन्ना, डी० डी०, 170
 खाडिलकर, आर० के०, 28
 खान, बरकतुल्ला, 34, 69
 खेर, ए० जी०, 154
 गफूर, अब्दुल, 50, 207
 गांधी, श्रीमती इंदिरा, 116, 136, 144,
 206
 गाडगिल, ए० बी०, 5, 205
 गिरी, बी० बी०, 12, 154, 155, 206,
 214
 गिल, ए० एस०, 104
 गिल, ए० एस०, 37, 38, 39, 66, 79,
 80, 119, 146, 147, 221, 226
 गुप्त, सी० बी०, 22, 24, 32, 35, 51,
 59, 60, 72, 78, 81, 98, 112,
 113, 114, 119, 121, 122, 124,
 159
 गुप्त, भूपेश, 183
 गुरनाम सिंह, 38, 39, 49, 50, 51, 58,
 78, 116, 119, 122, 132, 139,
 141, 146, 175
 गोखले, ए० आर०, 110, 117

गोविन्दनारायण सिंह, 33, 34, 38, 39,
40, 119, 122, 127, 136, 200

गोलकनाथ, 165

घोष, पी० सी०, 37, 39, 53, 57, 75,
80, 102, 118, 119, 147

चन्द्रावती, 80

चक्रवर्ती, वी० एन०, 10, 58, 60, 79,
84, 112, 118, 191

चक्रवर्ती, राजगोपालाचार्य, 22, 100,
155, 160, 162

चटर्जी, एन० सी०, 59, 126, 159

चरण सिंह, 32, 35, 39, 40, 51, 54,
58, 63, 64, 68, 72, 81, 83,
111, 112, 121, 122, 141, 147,
175, 222

चच्चिल, सर विन्सटन, 82, 143

चागला, एम० सी०, 61

चौधरी, महेन्द्र मोहन, 190

चौधरी, लोहतन, 59

चह्वाण, यशवन्त राव, 54, 60, 113,
126, 127, 129, 134, 136, 206,
214

जट्टी, वी० के०, 112

जयपुरिया, मोताराम, 113

जेनिंग्स, सर ब्राडवर, 81

जैन, अजीत प्रसाद, 4, 5, 6, 206, 214

जैन सिंह, 190

जोगेन्द्र सिंह, 12, 133

जोन्स मोरेग, 159

ठाकुर, कर्पूरी, 37, 59, 140, 145, 175,
222

ठिल्ली, गुरदयाल सिंह, 134, 154

तारा सिंह, 87

निवाडी, रामानन्द, 72, 121

त्यागी, महावीर, 12

त्रिपाठी, कमलापति, 83, 102, 117,
147

त्रिभुवन नारायण सिंह, 19, 51, 66,
102, 159

त्रिवेदी, सी० एल०, 161, 205

थंकामा, 106

दपतरी, सी० के०, 99, 115, 126

दसापा, तुलसीदास, 5

दातार, वी० एन०, 219

दास, एस० आर०, 62, 69

दास, विश्वनाथ, 6, 24, 30, 38, 53,
66, 75, 77, 114

दिवाकर, आर० आर०, 207

देव, पी० के०, 82

देवी लाल, 37, 119

देसाई, मोरारजी, 5, 59, 113

देमाई, हितेन्द्र, 24, 37, 39, 138, 141,
143, 192

दौलतराम, जयराम, 206

द्विवेदी, एस० एन०, 159

घमंवीर, 95, 97, 112, 115, 159,
160, 164, 168, 169, 171, 176,
205, 209, 214, 223

घवन, एस० एस०, 14, 25, 39, 220,
223

घोते, जे० वी०, 155

नंदा, जी० एल०, 5, 69

नंदा, निस्वानम, 209

नम्बूदरीपाद, एम० एस०, 5, 48, 49,
63, 159

नरसिम्हा, 150

नरेशचन्द्र, सिंह, 33, 34, 37, 38, 40,
122, 141, 142, 147, 175, 221

नायडू, पद्मजा, 168

नेट्टुचेरियां, 40

नेहरू, जवाहर लाल, 2, 4, 5, 39, 57,
69, 161, 163, 206
नेहरू बी० के० 5
पंडित, विजय लक्ष्मी, 6, 57
पत, के० सी०, 140
पत, जी० बी०, 57, 183
पटनायक, बीजू, 35
पटेल, चिम्मन भाई, 80
पटेल, विट्ठल भाई, 131
पाडे केदारनाथ, 78
पाई, नाथ, 56, 67, 113, 126, 165
पाटिल, धीरेन्द्र, 34, 39
पाठक, जी० एस०, 115
पावते, डी० सी०, 10, 25, 36, 39,
58, 59, 78, 79, 112, 118, 140,
177, 190, 200
पिल्ले, पट्टमयान्न, 12, 66, 141
बसीलाल, 73, 80, 120, 136, 141,
145
बनर्जी, बी० एन०, 171
बनर्जी, विश्वनाथ, 87
बरुआ, डी० के०, 36, 112, 140, 143,
145, 220
बसु, ज्योति, 27, 29, 74, 171
बसु, डी० डी०, 116, 152, 182
बहुगुणा, एल० एन०, 110, 117
बादल, पी० एस०, 56, 58, 59, 65,
66, 67, 74, 78, 114, 118, 119,
122, 140, 146, 201
ब्रॉडले, चार्ल्स, 12
बिन्देश्वरी प्रसाद, 18, 20, 21, 22, 27,
34, 35
बी० नारायण, 87
भट्टारे, भारि० डी०, 78
भार्गव, गोपीचन्द्र, 69

भार्गव, ठाकुरदास, 216
भडल, बी० पी०, 76, 102, 118, 222
महाजन, मेहरचन्द्र, 23
महामाया प्रसाद, 8
महेश्वरी प्रसाद सिंह, 27, 38
मालवीय, के० डी०, 84
मिश्रा बी० सी०, 63, 165
मिश्रा, रामनिवास, 168
मिश्रा, एल० एन०, 59
मिश्रा, टी० पी०, 37, 83, 116, 119,
122, 127, 128, 136, 144, 161,
220
मिश्रा, नन्दकिशोर, 156
मुकर्जी, अजय, 27, 29, 39, 40, 62,
66, 70, 74, 80, 84, 114, 119,
128, 129, 139, 144, 146, 147,
158
मुकर्जी, एच० सी०, 98, 101, 103
मुन्शी, के० एम०, 94
मेनन, अच्युता, 66, 118, 146
मेनन, पी० गोविन्दा, 83, 126, 128,
141, 160, 167, 223
मेहताब, हरेकृष्ण, 6, 65, 84, 192,
226
मेहर सिंह, 58, 112
मैथियालागन, के० ए०, 133
मोरे, एस० एस०, 11
योगेन्द्रनाथ, 171, 172, 173
रमा, एन० जी०, 126
राँसब्री, लार्ड, 52
राजनारायण, 155
राजेन्द्र प्रसाद, 6, 161, 183
राडेवाला, ज्ञानसिंह, 30
रामदेव सिंह, 157
राय, दारोगा प्रसाद 36, 221

- राय पी०, 168
 राय, बी०सी, 31, 40, 69
 राव, के० सुब्बा, 9, 11, 27, 61, 191, 223
 राव, बी० एन०, 178
 राव, बीरेन्द्र सिंह, 8, 37, 39, 52, 60, 62, 63, 79, 80, 84, 119, 120, 138, 139, 146, 226
 राव, रामकृष्ण, 12
 रेड्डी, के० सी०, 33, 38, 83, 112, 126, 127, 128, 137, 142, 226
 रेड्डी, गोपाला बी०, 26, 32, 35, 50, 54, 56, 58, 60, 66, 78, 81, 83, 101, 112, 113, 114, 122, 124, 126, 128, 222
 रेड्डी, ब्रह्मानन्द, 34, 40, 49
 रेड्डी, सजीवा, 34, 40, 61, 114
 लक्ष्मण सिंह, 25, 28, 225
 लास्क, हेरल्ड, 143
 लिमये, मधु, 110, 154, 200
 वर्मा, हरशरण, 98
 विकल, रामचन्द्र, 24, 25
 विक्टोरिया, 160
 विश्वनाथन, बी०, 157, 158, 163, 173, 223
 वेंकटामुवैया, पी० 34
 शकवर, एम० एल०, 150, 172
 शर्मा, बी० डी०, 52, 73, 119, 221
 शर्मा, श्रीराम, 85
 शास्त्री, मोला पासवान, 72, 121, 143, 145, 146, 147, 220, 222, 226
 शास्त्री, लालबहादुर, 69
 शाह, के० टी०, 6, 8, 115
 शुक्ला, एम० सी०, 34, 147
 शुक्ला, बी० सी, 223
 श्रीप्रकाश, 5, 6, 22, 26, 27, 77, 100, 101, 152, 155, 159, 204, 213
 श्रीमन् नागयण, 24, 192
 सथानम, के०, 26, 30, 51, 60
 संपूर्णानन्द, 5, 25, 30, 112, 115, 216
 सक्सेना, शिव्वनलाल, 11, 181
 सच्चर, भीमसेन, 85,
 सतीशप्रसाद सिंह, 34, 222
 सत्पथी, नन्दिनी, 39, 123, 147, 226
 सप्रू, पी० एन०, 61, 159
 सरकार, ए० के०, 30
 सर, फ्रेडरिक व्हाईट, 152
 सरोन, एल० एन, 52
 सर्घाकार, सुपाकार, 153, 171, 172, 173
 सहाय, भगवान, 112
 सहाय, विष्णु, 156
 सांख्यान, दीनतराम, 80
 सादिक, जी० एम०, 122, 126
 सालिंग राम, 80
 सिंह देव, आर० एन०, 53, 55, 75, 141, 142
 सिंहवी, एल० एम० 115
 सिद्धाविरप्पा, एन०, 171, 173
 सिन्हा, महामाया प्रसाद, 60, 72, 102, 119, 120, 121, 222
 सिन्हा, श्रीकृष्ण, 69, 206
 मीतलवाद, एम० सी०, 20, 23, 30, 62, 160
 सीरवर्ड, एच० एम०, 23
 सुखाडिया, मोहनलाल, 25, 28, 34, 36, 225

- सेठी, पी० सी०, 34
- सेन, अशोक, 20, 56, 62, 66, 73, 82,
126, 128, 160, 165
- मुखताकर, वाई० एस०, 6
- मुराणा, मानिक चन्द्र, 155
- सेजिया, 37, 80
- सेन, अशोक, 66, 73, 82, 126, 128,
160, 165
- सेन, पी० सी०, 40, 69
- हरिश्चन्द्र सिंह, 32, 33
- हरीहर सिंह, 24, 52
- हातरे, 163
- हिन्दनवर्ग, 193
- हुकमसिंह, 25